

# JAK WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ „USTAWY KRAJOBRAZOWEJ”?

INSTRUMENTY PRAWNE I PROPOZYCJE.  
PRZEWODNIK DLA SAMORZĄDU GMINNEGO



INSTYTUT  
METROPOLITALNY

Gdańsk 2016

# **Jak wykorzystać potencjał „ustawy krajobrazowej”?**

---

*Instrumenty prawne i propozycje. Przewodnik dla samorządu gminnego*

**ISBN**

---

978-83-62198-18-4



Wszelkie prawa zastrzeżone

Instytut Metropolitalny  
al. Grunwaldzka 5  
80–236 Gdańsk  
[www.im.edu.pl](http://www.im.edu.pl)

**Gdańsk 2016**

### **Autorzy raportu**

---

Damian Zelewski (*red.*)  
Adam Bochentyn  
Paula Konopczyńska  
Marcin Muza

### **Nadzór merytoryczny**

---

dr Jakub H. Szlachetko  
Karol Ważny

### **Współpraca**

---

Anna Dziubałtoska  
Piotr Marek Smolnicki

### **Skład, łamanie i opr. graficzne**

---

Piotr Żelaznowski

W publikacji wykorzystano materiały udostępnione  
przez Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku

Projekt dofinansowany przez Bank Zachodni WBK  
i Fundację BZ WBK w ramach II edycji konkursu „Tu mieszkam, tu zmieniam”

## O wydawcy

**Instytut Metropolitalny** to *think-tank*, ośrodek myśli i analiz. Organizacja zajmująca się **doradztwem eksperckim** dla wszystkich sektorów nowoczesnego państwa (organy władzy publicznej, prowadzące działalność gospodarczą przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe). IM realizuje program metropolitalny, koncentruje się na problemach największych miast i zespołów miejskich. Na program ten składa się:

- organizacja i funkcjonowanie metropolii i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego; formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego; organizacja i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy;
- udział mieszkańców i ich organizacji w procedurach decyzyjnych; partycypacja społeczna; organizacje pozarządowe; komitety doradcze;
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne; estetyzacja przestrzeni publicznej; rewitalizacja przestrzeni; rehabilitacja obiektów budowlanych.

Instytut Metropolitalny podjął się opracowania niniejszej publikacji, bo głęboko wierzy w rozwój sektora organizacji pozarządowych i poprawę ich funkcjonowania w nowoczesnym państwie. *Organizacje w metropolii* to ogniwo łączące tematykę projektu z przedmiotem działalności Instytutu.

Zapraszamy do zapoznania się z naszymi działaniami — więcej informacji na stronie: [www.im.edu.pl](http://www.im.edu.pl).

**Pytania oraz sugestie prosimy kierować na: [biuro@im.edu.pl](mailto:biuro@im.edu.pl)**

Instytut Metropolitalny  
Sąd Rejonowy Gdańsk—Północ w Gdańsku  
VII Wydział Gospodarczy KRS  
KRS: 0000 331 257  
NIP: 604—011—73—49  
REGON: 220808909  
Nr rachunku bankowego: 74 2030 0045 1110 0000 0403 7950 (Bank BGŻ S.A.)



## SPIS TREŚCI

<b>WPROWADZENIE</b>	<b>7</b>
<b>OKIEM SAMORZĄDOWCÓW</b>	<b>8</b>
<b>CZĘŚĆ I. ANALIZA INSTRUMENTÓW PRAWNYCH</b>	<b>10</b>
<b><u>ROZDZIAŁ 1. Uchwała krajobrazowa rady gminy</u></b>	<b>10</b>
1. Uchwała krajobrazowa – czym jest i co reguluje?	10
2. Jakie elementy w przestrzeni reguluje uchwała?	10
3. Jakie ustalenia może zawierać uchwała?	13
4. Jaki obszar gminy można objąć uchwałą?	13
5. Czym jest uchwała w praktyce?	14
6. Jaka jest procedura powstawania uchwały?	15
<b><u>ROZDZIAŁ 2. Opłata reklamowa</u></b>	<b>17</b>
1. Co to jest opłata reklamowa i jakie jest jej miejsce w systemie prawa?	17
2. Od kogo i w jakiej sytuacji pobiera się opłatę reklamową?	17
3. Jaka jest konstrukcja i wysokość opłaty reklamowej?	<b>18</b>
4. W jaki sposób pobiera się opłatę reklamową?	19
<b><u>ROZDZIAŁ 3. Kara pieniężna za umieszczenie reklamy niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej</u></b>	<b>20</b>
1. Co grozi za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej?	20
2. Na kogo może zostać nałożona kara pieniężna?	20
3. Kto i w jakiej formie nakłada karę pieniężną?	20
4. W jakiej wysokości nakłada się karę pieniężną?	23
<b><u>ROZDZIAŁ 4. Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej</u></b>	<b>24</b>
1. W jaki sposób odbywa się egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej?	24

- |   |    |
|---|----|
| 2. Czym jest grzywna w celu przymuszenia i kiedy organ może ją nałożyć? | 25 |
| 3. Czym jest i do czego prowadzi wykonanie zastępcze?                   | 27 |

**ROZDZIAŁ 5. Zajęcie pasa drogowego a kwestia reklamy** **31**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Czym jest reklama według znowelizowanej ustawy o drogach publicznych?  | 31 |
| 2. Jak wygląda kwestia umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w granicach miast na prawach powiatu? | 32 |
| 3. W jakich przypadkach można odmówić wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego?                                 | 32 |
| 4. W jakich przypadkach następuje zwolnienie z opłaty za zajęcie pasa drogowego?                                    | 34 |
| 5. Co grozi za samowolne zajęcie lub naruszenie pasa drogowego?   | 34 |

**ROZDZIAŁ 6. Audyt krajobrazowy z punktu widzenia gminy** **36**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Czym jest audyt krajobrazowy?  | 36 |
| 2. Jakie znaczenie dla gminy będzie miał audyt krajobrazowy?                                | 36 |
| 3. W jaki sposób rada gminy może uczestniczyć w procedurze tworzenia audytu krajobrazowego? | 37 |

**CZĘŚĆ II. PRZYKŁADOWE WYTYCZNE DO UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ W ZAKRESIE REKLAM** **38**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Reklama lokalnych firm i wydarzeń            | 39 |
| 2. Szyldy                                       | 40 |
| 3. Reklama w krajobrazie (nośniki wolnostojące) | 41 |
| 4. Reklama na budynkach                         | 42 |

**ZAŁĄCZNIKI** **43**

**Załącznik nr 1.** Komentarz dr. Tomasza Sowińskiego do opłaty reklamowej 43

**Załącznik nr 2.** Opinia prawna z dnia 15 lutego 2016, sporządzona na zlecenie Instytutu Metropolitalnego, w przedmiocie określenia ewentualnych skutków odszkodowawczych jakie mogą wystąpić w przypadku uchwalenia przez jednostki samorządu terytorialnego tzw. uchwały krajobrazowej (reklamowej) 45

## WPROWADZENIE

11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwana potocznie ustawą krajobrazową. Regulacja wyczekiwana była przez samorządowców, architektów i wszystkich tych, którym wygląd naszych miast nie pozostawał obojętny. Powstała z inicjatywy Kancelarii Prezydenta RP ustawa jest odpowiedzią na bezsilność samorządów, niewyposażonych dotychczas w skuteczne narzędzia przeciwdziałania takim uciążliwym zjawiskom jak wszechobecny chaos reklamowy. Ustawa wprowadza do systemu prawnego nowe definicje — np. tablicy czy urządzenia reklamowego, a radom gmin daje możliwość uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także pobierania opłaty reklamowej.

Czy te nowe instrumenty będą wystarczające? Czy przyczynią się do poprawy krajobrazu, czy też utrwalą aktualny stan rzeczy, nadając mu status legalności? Odpowiedź na te pytania zależy w dużej mierze od postawy władz jednostek samorządu terytorialnego — w szczególności gmin. Nawet najlepiej napisana ustawa może nie przynieść spodziewanego efektu, jeżeli zabraknie woli i determinacji ze strony organów i osób odpowiedzialnych za jej wdrażanie. Aby prawo działało efektywnie, należy również umiejętnie stosować jego instrumenty. Podstawową funkcją niniejszego przewodnika jest więc przybliżenie i omówienie — w przystępnej i atrakcyjnej formie — prawnych możliwości, które daje nowa ustawa, a także podanie konkretnych przykładów wytycznych, które można rozwinąć przy opracowywaniu gminnych regulacji.

Jednak nie jest to jedyna rola tego opracowania. Być może wiele samorządów nie dostrzega potrzeby uporządkowania kwestii krajobrazowych na własnym terenie. W tekście przewodnika zostały więc zawarte argumenty przemawiające za tym, aby skorzystać z możliwości, które daje nowa ustawa. Są to także argumenty natury finansowej (opłata reklamowa). Jednak podstawową motywacją do efektywnego wdrażania instrumentów nowej ustawy powinna być chęć uporządkowania przestrzeni — tak aby w polskich gminach zapanował większy ład przestrzenny. Harmonijny krajobraz to w końcu jeden z czynników zwiększających atrakcyjność gminy — zarówno dla jej mieszkańców, jak i dla turystów.

*Z życzeniami powodzenia w staraniach o lepszy krajobraz,*

*Instytut Metropolitalny*

**Gdańsk, luty 2016 roku**

## OKIEM SAMORZĄDOWCÓW

Każdy, kto spróbował się zmierzyć ze sposobem praktycznego wykorzystania narzędzi, stworzonych przez tzw. ustawę krajobrazową, wie, że ma do czynienia ze sporym wyzwaniem. Jego częścią jest także pewien paradoks, bo ustawa, która w końcu upodmiotowiła samorządy w dziedzinie reklamy zewnętrznej, funkcjonującej dotąd w warunkach zaawansowanej anarchii, równocześnie zwiąże administracji publicznej ręce w sytuacjach, w których dotąd mogła ona działać bardziej elastycznie. Wynika to nie tylko z ogromnej skali regulacji (fizycznej – cała gmina, merytorycznej – aż cztery grupy zagadnień), ale również zawężającej wykładni polskiego prawa (nie można regulować swobodnie całości zagadnienia, ale wyłącznie te jego aspekty, które z nazwy wymienia ustawa) oraz braku delegacji do indywidualnej oceny danego przypadku. Ten ostatni aspekt jest szczególnie dotkliwy i odróżniać będzie polski system od większości rozwiązań zachodnioeuropejskich – nie sposób jest bowiem za pomocą najbardziej nawet przemyślanych przepisów antycypować różnorodność sytuacji architektoniczno-urbanistycznych poszczególnych nieruchomości na obszarze choćby kilkuset tysięcy miasta. Zawsze znajdą się miejsca, w których indywidualne rozwiązania w zakresie sztyłów, ogrodzenia czy małej architektury będą bardziej trafne niż te standardowe – wystarczy wspomnieć, że w Warszawie liczba samych budynków mieszkalnych przekracza 80 tysięcy. Nie da się więc zapobiec sytuacjom, w których wprowadzone regulacje zadziałają negatywnie, szczególnie tam, gdzie plan miejscowy indywidualnie określał możliwości działania dla poszczególnych nieruchomości. Trzeba jednak pamiętać o całościowym efekcie, który powinien okazać się zdecydowanie pozytywny, eliminując zarówno ogromny nadmiar ilościowy różnego rodzaju naniesień, jak i ich najbardziej szkodliwe formy. Warunkiem tego jest oczywiście zbudowanie skutecznych mechanizmów egzekucyjnych, co należy uznać za odrębny merytorycznie, ale równie istotny aspekt całego zagadnienia, wymagający dużego zaangażowania organizacyjnego osób, którym zostanie powierzone to zadanie.

**Wojciech Wagner**

*Naczelnik Wydziału Estetyki Przestrzeni Publicznej  
Urząd m. st. Warszawy*



Mamy długo oczekiwane narzędzia służące do porządkowania polskiego krajobrazu, bardzo przez lata „zabałaganionego”. W miastach – do porządkowania wizualnej przestrzeni publicznej. Narzędzia pozwalające na przygotowanie odpowiednich regulacji przestrzenno-plastycznych dotyczących reklamy, nośników reklamowych, małej architektury i ogrodzeń. W tym także regulacji wykonawczych, dających rzeczywistą możliwość egzekwowania ustalonych przepisów.

Ustalenie określonych zasad zapisanych w uchwale poprzedzić trzeba wnikliwą analizą stanu aktualnego miejskich przestrzeni publicznych a także wysondowaniem opinii mieszkańców oraz nastawienia firm reklamy zewnętrznej do proponowanych regulacji. Szerokie konsultacje społeczne zarówno przygotowawcze jak i po stworzeniu regulacji będą także niezbędne.

We Wrocławiu, poprzez proces prac nad przygotowaniem uchwały o wprowadzeniu parku kulturowego oraz okres wprowadzania w życie jej zapisów, zdobyliśmy już spore doświadczenie. Wskazuje ono, że same zapisy porządkujące nie zmieniają stanu rzeczy. Potrzebna jest szeroka informacja połączona z edukacją. Przydają się szerokie grona wsparcia procesu informacji i edukacji. Niezbędna jest przede wszystkim wieloosobowa grupa, która porządkowanie skutecznie prowadzi, działając zgodnie z celem przyświecającym tworzeniu ustanowionego prawa. Brzmi to trochę zawile ale właśnie doświadczenie pokazuje, że bardzo trudno jest przygotować przepisy idealne pasujące w każdej sytuacji. Dlatego tak istotne jest zrozumienie celu dla którego nowa regulacja powstawała.

***Beata Urbanowicz***

*Koordynator projektu plastycznego wystroju miasta  
Wydział Architektury i Budownictwa  
Urząd Miejski Wrocławia*

# CZĘŚĆ I. ANALIZA INSTRUMENTÓW PRAWNYCH

## ROZDZIAŁ 1.

### Uchwała krajobrazowa rady gminy

*Damian Zelewski*

#### **1. Uchwała krajobrazowa – czym jest i co reguluje?**

Ustawa krajobrazowa, nowelizując ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadziła możliwość uchwalenia przez radę gminy uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, której przyznano status aktu prawa miejscowego. W niniejszym opracowaniu będzie ona zwana potocznie „uchwałą krajobrazową” lub po prostu „uchwałą”.

W drodze tego aktu rada gminy może uregulować:

Zasady i warunki sytuowania, gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych dla:		
1. obiektów małej architektury	2. tablic reklamowych i urządzeń reklamowych*	3. ogrodzeń

\* Szyld jest specyficznym rodzajem tablicy lub urządzenia reklamowego, który informuje o działalności prowadzonej na nieruchomości. W odniesieniu do tych tablic lub urządzeń, które są jednocześnie szyldami, można określić zasady i warunki sytuowania, gabaryty oraz ich liczbę.

#### **2. Jakie elementy w przestrzeni reguluje uchwała?**

Ad. 1 Definicja obiektu małej architektury znajduje się w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane. Według niej są to niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;

Możliwość regulacji w drodze uchwały ustaleń dotyczących obiektów małej architektury w praktyce może mieć niewielkie znaczenie. Przeważnie bowiem obiekty takie (ławki, kosze na śmieci, latarnie uliczne, stojaki na rowery) są umieszczane w przestrzeni przez same władze samorządowe. Nie zawsze jednak tak się dzieje, więc w celu zachowania spójności w krajobrazie gminy warto i taki katalog wytycznych dla obiektów małej architektury włączyć do treści uchwały. W tym kontekście można wprowadzić np. inne rodzaje ławek czy koszy dla historycznej części miasta (stylizacja), inne dla pozostałych obszarów strefy śródmiejskiej (wyższa jakość materiałów), inne dla dzielnic z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, a inne dla osiedli bloków mieszkalnych.

Niezależnie od tego warto wypracować nawet na potrzeby wewnętrzne katalog podstawowych „mebli miejskich”, które będą stosowane na terenie całej gminy. Takie urządzenia, o ile zostaną zaprojektowane w sposób funkcjonalny i estetyczny, mogą stać się ozdobą, a nawet symbolem danej gminy. Istnieje również możliwość ich sfinansowania przez podmioty komercyjne w powiązaniu z nośnikami reklamy (PATRZ: Rozdział 5).

Ad. 2 Według ustawy krajobrazowej tablica reklamowa to **PRZEDMIOT MATERIALNY PRZEZNACZONY LUB SŁUŻĄCY EKSPOZYCJI REKLAMY WRAZ Z JEGO ELEMENTAMI KONSTRUKCYJNYMI I ZAMOCOWANIAMİ, O PŁASKIEJ POWIERZCHNI SŁUŻĄCEJ EKSPOZYCJI REKLAMY** z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. W szczególności może to być:

- baner reklamowy
- reklama naklejana na okna budynków
- reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy.

Z kolei urządzenie reklamowe definiuje się jako **PRZEDMIOT MATERIALNY PRZEZNACZONY LUB SŁUŻĄCY EKSPOZYCJI REKLAMY WRAZ Z JEGO ELEMENTAMI KONSTRUKCYJNYMI I ZAMOCOWANIAMİ, INNY NIŻ TABLICA REKLAMOWA**, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

Z porównania definicji wynika jasno, że urządzenie reklamowe tym różni się od tablicy reklamowej, że nie posiada płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, a jednocześnie jest przeznaczony lub służy tej ekspozycji w inny sposób.

Samo pojęcie reklama zostało zdefiniowane jako: upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.

Regulacje dotyczące tablic i urządzeń reklamowych przeważnie ujmuje się łącznie. Wydaje się, że to właśnie reklamy stanowią jedną z najistotniejszych kwestii, które można uregulować w omawianej uchwale. Stąd też często w mediach pojawia się potoczna, choć nieprecyzyjna, nazwa „uchwała reklamowa”. Reklamy stanowią bardzo inwazyjny czynnik w przestrzeni polskich gmin. Ich ilość, gabaryty i jakość mają obecnie znaczący wpływ na poczucie braku ładu przestrzennego, a ten jest przecież uznawany za dobro wspólne wszystkich mieszkańców. Stąd też warto skorzystać z nowego narzędzia prawnego — uchwały krajobrazowej — dzięki której władze gminy, reprezentanci wspólnoty samorządowej mogą uzyskać realny wpływ na rozmiary i charakter reklamy w gminie. Jest to szczególnie atrakcyjne w połączeniu z wprowadzeniem nowej opłaty reklamowej (PATRZ: Rozdział 2). Wskazuje się także, że ograniczenia w reklamie nie będą miały wpływu na dotarcie przedsiębiorców do odbiorców — reklama mniejsza i stonowana działa bowiem tak samo jak duża i „krzykliwa”, pod warunkiem, że znajduje się w otoczeniu takich samych reklam (ilość i wielkość przechodzi w jakość)<sup>1</sup>.

Wyłączenia spod regulacji reklam	
informacje trwale upamiętniające osoby, instytucje lub wydarzenia (np. tablica „W tym domu mieszkał Mikołaj Kopernik”)	informacje o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów/związków wyznaniowych — o ile tablica/urządzenie reklamowe znajdują się w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu lub działalności religijnej lub cmentarzy
<b>pod warunkiem, że powyższe informacje pełnią WYŁĄCZNIE wskazane funkcje</b>	

Ad. 3 Ogrodzenie jest swego rodzaju obiektem „przejęciowym” — z jednej strony przynależy do określonej nieruchomości, z drugiej strony jest bardzo widocznym elementem w krajobrazie przestrzeni otaczającej daną nieruchomość. Stąd też warto zająć się w uchwale tą kwestią, przede wszystkim określając wytyczne dla ogrodzeń: np. materiały z jakich mogą być wykonane czy też sposób usytuowania.

Innym problemem, szczególnie dla miast, staje się grodzenie całych osiedli i wyłączenie ich z przestrzeni dostępnej publicznie. Z punktu widzenia ogółu społeczeństwa jest to zjawisko niepożądane, zwłaszcza w obszarach śródmiejskich. Z drugiej strony stanowi to pewne ograniczenie dla prawa własności. Na mocy omawianej uchwały rada gminy może rozstrzygnąć

<sup>1</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1525, s. 37

o zakazie umieszczenia ogrodzeń, np. w poszczególnych strefach wyznaczonych na potrzeby uchwały. Należy podchodzić do tego upoważnienia z rozwagą — co do zasady powinno ono dotyczyć przede wszystkim odgradzania terenów osiedli zabudowy wielorodzinnej, a nie prywatnych posesji. W uchwale można więc zawrzeć np. przepis o zakazie umieszczania ogrodzeń na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW). Można go ograniczyć do obszarów intensywnie zagospodarowanych, stref ścisłego centrum czy centrów lokalnych poszczególnych dzielnic (niżej o możliwości „strefowania” uchwały). Ewentualnie można również uzależnić możliwość grodzenia od powierzchni działki (należałoby wówczas przeprowadzić analizę efektywności takiego rozwiązania). Przede wszystkim jednak należy ograniczać możliwość grodzenia dużych obszarów nie tylko poprzez uchwałę, ale także umiejętne planowanie przestrzenne: np. wymieszanie funkcjonalne w MPZP, które niejako w sposób „naturalny” wykluczy sens i możliwość wygradzania większych obszarów, lub też właściwą gospodarkę obszarami przeznaczonymi na drogi publiczne (brak możliwości wyznaczania dróg wewnętrznych, które bywają pretekstem do grodzenia).

Uchwała nie może jednak w sposób wiążący ingerować w ogrodzenia autostrad, dróg ekspresowych i linii kolejowych.

### **3. Jakie ustalenia może zawierać uchwała?**

Rada gminy może swobodnie ukształtować treść uchwały — włącznie z całkowitym zakazem umieszczania ogrodzeń, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. W uchwale mogą się znaleźć także inne wytyczne. Przykładowy katalog propozycji do uwzględnienia przy opracowywaniu regulacji dla reklam został zawarty na końcu niniejszej publikacji (PATRZ: CZĘŚĆ II).

Na mocy znowelizowanej ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w uchwale należy również uwzględnić:

- \* ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia,
- \* ochronę zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków
- \* wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych (PATRZ: Rozdział 6) oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

### **4. Jaki obszar gminy można objąć uchwałą?**

Uchwała dotyczy całego obszaru gminy. Nie może jedynie obejmować terenów zamkniętych, za wyjątkiem takich terenów, które wyznaczył minister właściwy do spraw transportu.

Oznacza to, że uchwała nie będzie mogła dotyczyć np. zamkniętego terenu wojskowego, ale za to będzie mogła objąć tereny zamknięte infrastruktury kolejowej.

Rada gminy ma również możliwość przyjęcia odmiennych ustaleń dla różnych obszarów gminy. Innymi słowy, gmina może zostać podzielona na strefy (ich konkretna liczba zależy od uznania uchwałodawcy), przy czym dla każdej strefy będą obowiązywały inne zasady umieszczenia nośników reklamowych, ogrodzeń czy tablic i urządzeń reklamowych. Podstawowym warunkiem jest jednak to, aby precyzyjnie wyznaczyć granice poszczególnych stref, tak aby nie było żadnych wątpliwości co do przestrzennego zakresu obowiązywania uchwały. W razie potrzeby można dodatkowo opracować załącznik graficzny do uchwały — w żadnym razie nie zastępuje to jednak konieczności opisu granic stref.

Może powstać również problem na styku uchwały i obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których określono inne zasady dot. obiektów małej architektury, reklam czy ogrodzeń. Tę kolizję rozstrzyga art. 12 ustawy krajobrazowej. Na mocy przywołanego przepisu, **ustalenia planów miejscowych odnośnie obiektów małej architektury, reklam czy ogrodzeń zachowują moc, ale jedynie do czasu uchwalenia przez radę gminy uchwały krajobrazowej.** Z uwagi na uchylenie podstawy prawnej nie będzie też już możliwości uregulowania w planie miejscowym materii zarezerwowanej dla uchwały krajobrazowej. Natomiast plany miejscowe, co do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany, uchwała się na mocy przepisów dotychczasowych — jednak także i tu odpowiednie ustalenia dot. obiektów małej architektury, reklam czy ogrodzeń będą obowiązywały jedynie do czasu podjęcia uchwały krajobrazowej.

## **5. Czym jest uchwała w praktyce?**

Uchwała krajobrazowa rady gminy jest aktem prawa miejscowego, ze wszystkimi konsekwencjami takiej regulacji. Oznacza to przede wszystkim, że może ona być źródłem prawnie wiążących obowiązków dla obywateli. Takie ujęcie zbliża charakter prawny uchwały do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od dnia wejścia w życie uchwały, wszystkie podmioty (przede wszystkim właściciele nieruchomości) zobowiązane są przestrzegać jej ustaleń. Rada gminy ponadto ustala termin na dostosowanie istniejących obiektów do warunków nowej uchwały. **Termin ten nie może być krótszy niż 12 miesięcy** od dnia jej wejścia w życie. Należy rozważyć jaki termin będzie adekwatny w konkretnych warunkach społecznych.

Uchwała może również przewidywać, że niektóre rodzaje obiektów małej architektury lub

ogrodzeń albo nawet całe obszary (w przypadku ogrodzeń) są zwolnione z obowiązku dostosowania do warunków nowej uchwały. Co ważne, takie zwolnienie nie może dotyczyć tablic ani urządzeń reklamowych!

### **WYBRANE TEZY OPINII PRAWNEJ AUTORSTWA M. MUZY I M. HABERA SPORZĄDZONEJ NA ZLECENIE INSTYTUTU METROPOLITALNEGO**

W przypadku szkód powstałych w związku z przyjęciem przez radę gminy uchwały krajobrazowej **nie znajdzie zastosowania art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** przewidujący odszkodowanie (lub żądanie wykupu nieruchomości lub jej części) w sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za wydanie uchwały krajobrazowej może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy akt ten (1) zostanie wydany z naruszeniem prawa lub w sposób sprzeczny z procedurą, (2) będzie możliwe dopiero po uzyskaniu przez poszkodowanego prejudykatu w postaci orzeczenia stwierdzającego bezprawność normatywną tego aktu oraz (3) po wykazaniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. zaistnienia szkody oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy obowiązującym aktem normatywnym a powstałą szkodą.

Innymi słowy — **uchwała zgodna z przepisami prawa nie spowoduje konieczności wypłaty odszkodowań za ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości.**

*(pełna treść opinii stanowi Załącznik nr 2 niniejszej publikacji — strona 45)*

### **6. Jaka jest procedura powstawania uchwały?**

Podobnie jak w przypadku aktów planistycznych, także i tu mamy do czynienia z przejściem szczególnej procedury przygotowania uchwały. Warto jednak pamiętać, że jest to akt, którego ustalenia mogą służyć gminie na lata — wydaje się więc że warto podjąć taki wysiłek, aby uporządkować krajobraz gminy. W szczegółach procedura przedstawia się następująco:

## RADA GMINY

Uchwała o przygotowaniu przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta uchwały krajobrazowej



## WÓJT/BURMISTRZ/PREZYDENT MIASTA

- podanie do publicznej wiadomości informacji o uchwale o przygotowaniu...
- sporządzenie projektu uchwały krajobrazowej

### opinie o projekcie:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska
- właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej
- marszałek województwa

### uzgodnienia projektu

- Woj. Konserwator Zabytków  
*(w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu)*
- Minister wł. ds. zdrowia  
*(w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej)*

\*milczenie tych organów w ciągu miesiąca od otrzymania projektu = wymóg uzgodnienia/opinii został spełniony

- wyłożenie projektu do publicznego wglądu



## OGŁOSZENIE O WYŁOŻENIU (PRASA, OBWIESZCZENIE LUB SPOSÓB ZWYCZAJOWY PRZYJĘTY W GMINIE)

- co najmniej 7 dni - WYŁOŻENIE (21 dni)



### ZBIERANIE UWAG

*podczas wyłożenia +14 dni*



- niezwłoczne rozpatrzenie uwag i sporządzenie listy uwag nieuwzględnionych
- rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta
- uchwalenie uchwały krajobrazowej

**WOJEWODA**  
*nadzór*



- publikacja uchwały w dzienniku urzędowym województwa



- wejście w życie po okresie wyczekiwania określonym w uchwale  
*(co do zasady 14 dni)*



## **ROZDZIAŁ 2.**

### **Opłata reklamowa**

*Damian Zelewski*

#### **1. Co to jest opłata reklamowa i jakie jest jej miejsce w systemie prawa?**

Ustawa krajobrazowa wprowadziła również nowy rodzaj opłaty lokalnej — opłatę reklamową, która może być uchwalona przez radę gminy. Ten instrument finansowy dotyczy tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (według definicji ustawowej, PATRZ: Rozdział 1.) umieszczonych na terenie gminy. Jednak, co istotne, opłata może obowiązywać jedynie na obszarach, dla których rada gminy ustaliła zasady i warunki sytuowania takich urządzeń. Jest to więc wyraźna zachęta dla gmin do przyjęcia takich zasad w drodze uchwały krajobrazowej (PATRZ: Rozdział 1). Możliwość skorzystania z opłaty reklamowej stanowi więc dla gmin swoistą gratyfikację za uporządkowanie sytuacji związanej z tablicami i urządzeniami reklamowymi na swoim terenie. Należy jednak zawsze pamiętać o podstawowym celu jaki przyświecał ustawie krajobrazowej. Było nim właśnie uporządkowanie i ochrona krajobrazu. Toteż należy bardzo uważać, aby wytyczne zawarte w uchwale krajobrazowej rady gminy były podyktowane autentyczną troską o krajobraz gminy, a nie chęcią maksymalizacji wpływów budżetowych. Nie należy bać się zakazywania lub ograniczania umieszczania reklam, nawet pomimo perspektywy mniejszych dochodów z tytułu opłaty reklamowej. To właśnie wyzwanie, które stoi przed włodarzami polskich gmin, a które pokaże czy naprawdę zależy im na jakości przestrzeni.

Regulacja opłaty reklamowej spotyka się także krytycznymi opiniami. (PATRZ: Załącznik nr 1. Komentarz dr. Tomasza Sowińskiego do opłaty reklamowej — s. 43). Jednak nawet jeżeli pojawiają się zastrzeżenia co do tej konstrukcji, należy pamiętać, że jest to obowiązujące prawo, a organy gminy mogą w pełni korzystać z przyznaných im kompetencji.

#### **2. Od kogo i w jakiej sytuacji pobiera się opłatę reklamową?**

Podmiotem zobowiązanym do uiszczenia opłaty reklamowej mogą być: właściciele nieruchomości, użytkownicy wieczysti, posiadacze samoistni lub posiadacze, których posiadanie nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego lub nawet gdy jest to posiadanie bez tytułu prawnego.

### ZASADA — kiedy pobiera się opłatę:

w przypadku umieszczenia na nieruchomości tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, i to niezależnie od tego czy faktycznie jest na nim eksponowana reklama.

### WYJĄTKI — kiedy nie pobiera się opłaty:

1. tablica lub urządzenie reklamowe nie jest widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie (przewiduje się, że sytuacja taka nie będzie częsta, zważywszy na podstawową funkcję reklamy);
2. dany nośnik jest szyldem (przy czym także musi być on zgodny z wytycznymi zawartymi w uchwale krajobrazowej rady gminy);
3. umieszczenie tablicy lub urządzenia reklamowego jest realizacją prawnego obowiązku (wydaje się, że może tu chodzić np. o tablice z nazwą formy ochrony przyrody);
4. tablica lub urządzenie reklamowe mają charakter:

\* trwałego upamiętnienia osoby, instytucji lub wydarzenia

\* religijny, związany z działalnością kościołów/związków wyznaniowych – tylko gdy są sytuowane w granicach miejsc kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy)

**UWAGA! JEŚLI OPŁACONO JUŻ PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI OD DANEJ TABLICY LUB URZĄDZENIA TO UISZCZONĄ KWOTĘ ZALICZA SIĘ NA POCZET OPŁATY REKLAMOWEJ OD TEJ TABLICY/URZĄDZENIA**

### 3. Jaka jest konstrukcja i wysokość opłaty reklamowej?

CZĘŚĆ STAŁA	CZĘŚĆ ZMIENNA — zależna od wielkości pola powierzchni urządzenia/tablicy służącego ekspozycji reklamy — jeśli kształt uniemożliwia wyznaczenie takiego pola liczy się powierzchnię boczną prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym
kwota zryczałtowana — nie więcej niż 2,50 zł dziennie	nie więcej niż 0,20 zł od 1 m <sup>2</sup> pola powierzchni służącego ekspozycji reklamy dziennie

O konkretnej wysokości poszczególnych części opłaty reklamowej decyduje rada gminy. Może ona jednocześnie zróżnicować tę wysokość w zależności od lokalizacji reklam czy

wielkości lub rodzaju tablicy/urządzenia reklamowego — np. różne stawki w różnych grupach wielkości, wyższa opłata dla tablic LED-owych albo tablic o zmiennej treści, czy zróżnicowanie stawek dla tablic tradycyjnych i podświetlanych.<sup>2</sup>

#### **4. W jaki sposób pobiera się opłatę reklamową?**

Rada gminy może również wprowadzić obowiązek składania deklaracji na opłatę reklamową do właściwego organu podatkowego (czyli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), a także ustalić: termin, warunki i tryb składania takiej deklaracji, a także wzór formularza deklaracji (powinien zawierać dane dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania, niezbędne do wymiaru i poboru opłaty reklamowej).

Jeżeli osoba zobowiązana z tytułu opłaty nie złoży deklaracji lub złoży ją, ale następnie nie zapłaci należności — wójt, burmistrz lub prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania podatkowego wyda decyzję administracyjną określającą wysokość zobowiązania z tytułu opłaty (PATRZ: ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa).

---

<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1525, s. 19.

## ROZDZIAŁ 3.

### Kara pieniężna za umieszczenie reklamy niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej

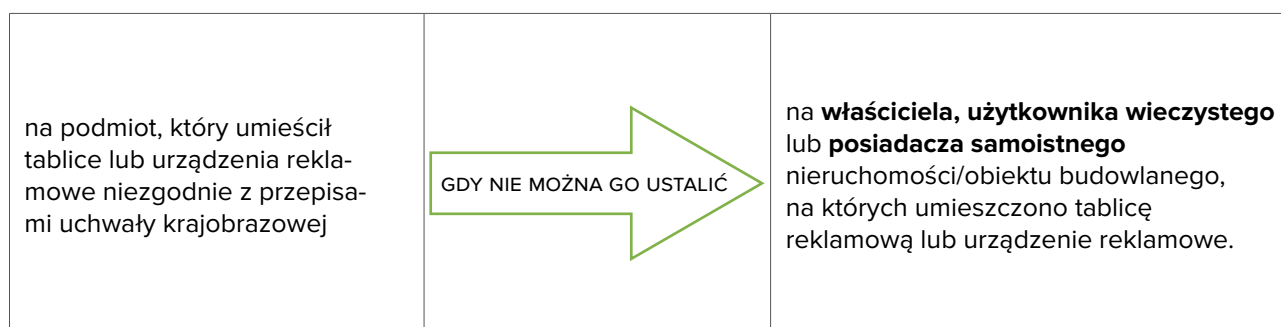
Adam Bochentyn

#### 1. Co grozi za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej?

Niezwykle istotnym narzędziem ochrony krajobrazu, wprowadzonym przez ustawę krajobrazową, jest kara pieniężna za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej (PATRZ: Rozdział 1). Instytucja ta ma na celu zapewnienie przestrzegania przepisów uchwały przez podmioty umieszczające reklamy w przestrzeni publicznej. Nałożenie kary pieniężnej będzie wymagało przeprowadzenia postępowania administracyjnego, które to postępowanie będzie mogło zostać wszczęte gdy wójt burmistrz lub prezydent miasta stwierdzi, że dana tablica lub urządzenie reklamowe umieszczone zostały niezgodnie z przepisami. Odpowiednie ustalenia mogą zostać podjęte m.in. w wyniku działań pracowników urzędu gminy (np. strażników gminnych), bądź też w oparciu o skargi pochodzące od mieszkańców gminy lub doniesienia medialne.

#### 2. Na kogo może zostać nałożona kara pieniężna?

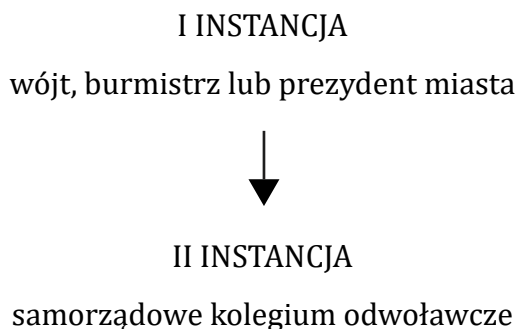
**Kara pieniężna może zostać nałożona:**



#### 3. Kto i w jakiej formie nakłada karę pieniężną?

Organem właściwym do nałożenia kary pieniężnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, na obszarze której tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe umieszczone zostały niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej.

## Organy właściwe w sprawie nałożenia kary pieniężnej:



Kara pieniężna wymierzana jest w drodze **decyzji administracyjnej**. Decyzja taka powinna zawierać elementy wskazane w przepisie art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (KPA), tj.:

1. oznaczenie organu, który ją wydał (odpowiedni wójt, burmistrz, prezydent miasta);
2. datę wydania,
3. oznaczenie strony (podmiotu, na który nałożona została kara pieniężna),
4. powołanie podstawy prawnej decyzji,
5. rozstrzygnięcie (sentencję),
6. uzasadnienie faktyczne (wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej),
7. uzasadnienie prawne (wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa),
8. pouczenie o trybie odwoławczym (ze wskazaniem terminu, w jakim wnieść należy odwołanie oraz organu odwoławczego — w tym przypadku SKO),
9. podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wymierzy karę pieniężną od dnia wszczęcia postępowania w sprawie, do dnia dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego

do przepisów uchwały krajobrazowej albo dnia ich usunięcia. Zgodnie z treścią przepisu art. 61 § 4 KPA, o wszczęciu postępowania należy zawiadomić wszystkie strony postępowania. W związku z tym podmiot, na którego może zostać nałożona kara pieniężna, będzie miał świadomość, że toczy się postępowanie administracyjne, które może się zakończyć nałożeniem sankcji. Po doręczeniu mu zawiadomienia o wszczęciu postępowania powinien on dostosować reklamę do obowiązujących w gminie zasad albo ją usunąć. Jeżeli tego nie zrobi i w dniu wydania decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej tablica lub urządzenie reklamowe nie będą zgodne z przepisami, organ nie tylko określi wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wszczęcia postępowania w sprawie do dnia wydania decyzji, lecz również nałoży na adresata decyzji obowiązek dostosowania tablicy lub urządzenia do uchwały rady gminy, albo obowiązek ich usunięcia. Decyzja w zakresie dostosowania reklamy do obowiązujących zasad albo jej usunięcia podlegać będzie natychmiastowemu wykonaniu.

Po wykonaniu przez adresata decyzji obowiązku polegającego na doprowadzeniu tablicy lub urządzenia reklamowego do stanu zgodnego z prawem albo ich usunięciu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyda drugą decyzję, w której określi wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wydania pierwszej decyzji, do dnia dostosowania reklamy albo jej usunięcia.

### Schemat postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej:

<b>zawiadomienie o wszczęciu postępowania</b>	
<b>postępowanie wyjaśniające</b>	
<b>czy osoba obowiązana doprowadziła w toku postępowania tablicę lub urządzenie reklamowe do stanu zgodnego z prawem albo je usunęła?</b>	
<b>TAK</b> — decyzja o nałożeniu kary pieniężnej (za okres od wszczęcia postępowania do dnia dostosowania/usunięcia reklamy)	<b>NIE</b> — decyzja o nałożeniu kary pieniężnej (za okres od wszczęcia postępowania do wydania decyzji) oraz o nałożeniu obowiązku dostosowania tablicy lub urządzenia do uchwały krajobrazowej, albo obowiązku ich usunięcia
	doprowadzenie przez ukaranego tablicy lub urządzenia reklamowego do stanu zgodnego z prawem albo ich usunięcie
	Decyzja określająca wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wydania pierwszej decyzji, do dnia dostosowania reklamy do przepisów albo jej usunięcia

Od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o ukaraniu karą pieniężną osobie ukaranej służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Odwołanie należy wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który wydał decyzję.

#### **4. W jakiej wysokości nakłada się karę pieniężną?**

Wysokość kary uzależniona jest od stawek opłaty reklamowej (stawki przyjętej przez radę gminy lub stawki maksymalnej wskazanej w przepisach ustawowych) oraz pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych.

##### **Obliczanie wysokości kary pieniężnej:**

gdy rada gminy określiła wysokośći stawek opłaty reklamowej:	gdy rada gminy nie określiła wysokośći stawek opłaty reklamowej:
$P \times 40Z + 40S$	$P \times 40MZ + 40 \times MS$ czyli: $P \times (40 \times 0,20 \text{ zł}) + (40 \times 2,50 \text{ zł})$
za każdy dzień niezgodności tablicy/urządzenia z przepisami	
P = pole powierzchni tablicy/urządzenia reklamowego służące ekspozycji reklamy Z = stawka części zmiennej opłaty reklamowej uchwalona przez radę gminy S = stawka części stałej opłaty reklamowej uchwalona przez radę gminy MZ = maksymalna ustawowa stawka części zmiennej opłaty reklamowej MS = maksymalna ustawowa stawka części stałej opłaty reklamowej	

W sytuacji, gdy kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość kary pieniężnej zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

Zgodnie z dodanym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisem odsyłającym (art. 37e), w sprawach dotyczących kar pieniężnych, nieuregulowanych w nowych przepisach, należy stosować odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej. Odesłanie takie pozwoli na stosowanie do nowego instrumentu ochrony krajobrazu rozwiązań zawartych w ordynacji podatkowej, dotyczących m.in. zabezpieczenia kary, jej odroczenia, przedawnienia, rozłożenia na raty lub umorzenia.

Na koniec warto dodać, że wpływy z kary pieniężnej stanowią dochód gminy.

## ROZDZIAŁ 4.

### Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej

*Marcin Muza*

#### 1. W jaki sposób odbywa się egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej?

Jednym z głównych celów, jakie ustawodawca postawił przed ustawą krajobrazową było wprowadzenie bardziej skutecznych instrumentów walki o ład krajobrazowy.

Wykonanie obowiązków przewidzianych w ustawie krajobrazowej ma przebiegać, z jednej strony dzięki wprowadzeniu kary pieniężnej za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej (PATRZ: Rozdział 3), z drugiej zaś przy wykorzystaniu istniejących już przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Co istotne, w zakresie stosowania konkretnych rozwiązań egzekucyjnych ustawodawca pozostał przy dotychczasowych rozwiązaniach.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w decyzji wydawanej na podstawie art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mowa jest o dwóch odrębnych obowiązkach, tj.:

1. obowiązku zapłaty kary pieniężnej (należność pieniężna),
2. obowiązku dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do stanu zgodnego z prawem, albo usunięcia tablicy lub urządzenia (obowiązek o charakterze niepieniężnym).

Oba wyżej wymienione obowiązki podlegają egzekucji w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. **Tryb egzekucji oraz możliwe środki egzekucyjne są jednak odmienne.** Karę pieniężną egzekwuje się w oparciu o przepisy dotyczące egzekucji należności pieniężnych (art. 67 i następne ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), zaś obowiązek dostosowania reklamy do stanu zgodnego z prawem, w oparciu o przepisy dotyczące egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 117 i następne ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym, może być prowadzona przy wykorzystaniu następujących instrumentów (środków egzekucyjnych):



1. grzywna w celu przymuszenia,
2. wykonanie zastępcze,
3. odebranie rzeczy ruchomej,
4. odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń
5. przymus bezpośredni.

Uwzględniając specyfikę obowiązków wynikających z ustawy krajobrazowej oraz treść przytoczonego jw. art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzić należy, że zastosowanie znajdują, co do zasady: grzywna w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze. Zostaną one szczegółowo omówione w kolejnych punktach.

## **2. Czym jest grzywna w celu przymuszenia i kiedy organ może ją nałożyć?**

Grzywna w celu przymuszenia jest jedynym środkiem opisanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który **nie prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku**. Przez dolegliwość finansową **ma zmusić do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym** (czyli tzw. środkiem przymuszającym). Grzywna jest często stosowana w pierwszej kolejności, zaś w sytuacji, gdy nie przynosi oczekiwanych rezultatów organ egzekucyjny (wójt, burmistrz, prezydent miasta) sięga po inne środki, np. wykonanie zastępcze.

Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego (ale także gdy nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym).

Grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. Ustawa przewiduje jednak pewne ograniczenia jej wysokości:

	<b>MAKSYMALNIE:</b>	
	dla osób fizycznych	dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej
každorazowa grzywna	10 000 zł	50 000 zł
łącznie wszystkie grzywny	50 000 zł	200 000 zł

Ustawa krajobrazowa zmieniła również treść art. 121 §4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepis ten w dotychczasowym brzmieniu zakładał, że grzywna w celu przymuszenia do realizacji obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego może być nakładana jednorazowo. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu jednorazowość grzywny w celu przymuszenia do realizacji obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego nie będzie dotyczyć obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszczędzającym otoczenia. Innymi słowy — **w przypadku niewypełnienia obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszczędzającym otoczenia będzie można nałożyć grzywnę wielokrotnie.**

Zaznaczyć należy, że przepisy regulujące przedmiotową materię nie określają dolnej granicy grzywny. Zależy ona każdorazowo od uznania organu, który przy jej wymiarze zawsze powinien mieć na uwadze, **aby ten środek spełnił w danej sytuacji swoją rolę**, uwzględniając przy tym sytuację materialną osoby, której wymierza się grzywnę, oraz jej indywidualne cechy, zachowanie się i następstwa takiego, a nie innego zachowania tej osoby. Zauważyć należy, że nie można z treści przepisów wywodzić, iż organ ma obowiązek uzasadniania wysokości zastosowanej grzywny możliwościami finansowymi zobowiązanego, skoro ten może się uwolnić od zapłacenia grzywny, wykonując ciężący na nim obowiązek<sup>3</sup>. Istotne przy tym jest by organ egzekucyjny kierował się zasadą celowości oraz skuteczności stosowanego środka.

---

<sup>3</sup> Takie też stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 lutego 2005 roku, zapadłym pod sygn. akt OSK 1148/04 oraz w wyroku z dnia 1 czerwca 2005 roku, zapadłym pod sygn. akt OSK 1140/04.

## ORZECZNICTWO Z KOMENTARZEM:

*„(...) przepis art. 121 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zobowiązuje wierzyciela do badania sytuacji osobistej i majątkowej strony zobowiązanej, jak też do indywidualizacji zastosowanego środka egzekucji, a w konsekwencji do wskazania przesłanek, jakimi się kierował organ przy wymiarze grzywny. Celem zastosowania grzywny w celu przymuszenia nie jest bowiem wyrządzenie zobowiązanemu dolegliwości finansowej, ale bezpośrednie zapewnienie wykonania nakazu, będącego podstawą postępowania egzekucyjnego.”*

*Wyrok NSA z 16 lutego 2005 roku, sygn. OSK 1148/04*

We wskazanym orzeczeniu NSA podkreślił znaczenie podstawowej funkcji jaką ma grzywna w celu przymuszenia. Stanowi ona bowiem środek egzekucyjny, a nie karny. **Jego celem jest zmuszenie zobowiązanego do wykonania obowiązków nałożonych prawem (np. usunięcia nielegalnej reklamy), w związku z czym musi być na tyle dolegliwy aby jej wymierzenie wywołało zamierzony skutek.** Przy nakładaniu grzywny w symbolicznej kwocie dochodziłoby bowiem do sytuacji, w której dla zobowiązanego bardziej opłacalne byłoby zapłacenie grzywny niż wykonanie obowiązku.

Pomimo, iż przepisy ustawy nie określają wprost przesłanek jakimi powinien się kierować organ przy wymierzaniu grzywny (określaniu jej wysokości), a jedynie wyznaczają górne granice grzywny<sup>4</sup>, to w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że uznanie organu nie jest dowolne, ponieważ ustalając wysokość grzywny w celu przymuszenia nie może on przekroczyć granic wyznaczonych przez zasady ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji, a w szczególności **zasady racjonalnego działania** (art. 7 § 2) i **zasady niezbędności** (art. 7 § 3). Z zasad tych wynika obowiązek organu do zastosowania wobec zobowiązanego takiej dolegliwości, która jest niezbędna do realizacji ciężącego na nim obowiązku i zaprzestania stosowania tej dolegliwości, jeżeli obowiązek zostanie spełniony. Przesłanki te winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu postanowienia o nałożeniu grzywny.

### **3. Czym jest i do czego prowadzi wykonanie zastępcze?**

Drugim instrumentem, który może mieć zastosowanie przy egzekucji obowiązków wprowadzonych ustawą krajobrazową, jest wykonanie zastępcze.

<sup>4</sup> zob. wyr. WSA w Gdańsku z dn. 10.12.2009, 111 SA/Gd 416/09.

Wykonanie zastępcze, w przeciwieństwie do grzywny w celu przymuszenia, jest środkiem egzekucyjnym, który wprost prowadzi do wykonania obowiązku, którego obowiązany nie chce wykonać dobrowolnie.

Wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt. Stosowane jest najczęściej przy egzekucyjnym wykonaniu obowiązków wynikających z prawa budowlanego, tj. np. rozbiórki budynku, uporządkowanie nieruchomości, etc.

Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie stwierdzał, że stosowanie środka egzekucyjnego najmniej uciążliwego może być rozumiane, jako stosowanie środka egzekucyjnego bezpośrednio prowadzącego do wykonania egzekucji. Wykonanie zastępcze jest bowiem tym środkiem, który ma skutecznie doprowadzić do przywrócenia stanu zgodnego z prawem<sup>5</sup>.

Aby zastosować wykonanie zastępcze organ egzekucyjny (wójt, burmistrz, prezydent miasta) przesyła zobowiązanemu:

1. odpis tytułu wykonawczego,

2. postanowienie, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie w trybie postępowania egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo. Postanowienie zawiera również wskazanie przybliżonej kwoty kosztów wykonania zastępczego.

Dodatkowo organ egzekucyjny może w postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego:

1. wezwać zobowiązanego do wpłacenia w oznaczonym terminie określonej kwoty tytułem zaliczki na poczet kosztów wykonania zastępczego, z pouczeniem, że w przypadku niewpłacenia kwoty w tym terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych,

2. nakazać zobowiązanemu dostarczenie posiadanej dokumentacji, a także posiadanych materiałów i środków przewozowych, niezbędnych do zastępczego wykonania egzekwowanej czynności, z zagrożeniem zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych w razie uchylenia się zobowiązanego od dostarczenia tych dokumentów, materiałów i środków przewozowych.

Osoba lub podmiot, która wykonuje obowiązek za zobowiązanego (wykonawca) odpowiada wobec zobowiązanego za rzetelne wykonanie robót, celowe zużycie materiałów dostarczonych

---

<sup>5</sup> zob. wyr. NSA z dn. 25.07.2006, II OSK 463/05; wyr. NSA z dn. 29.11.2007 roku I OSK 1404/07.

przez zobowiązanego oraz prawidłowe korzystanie z jego środków przewozowych. Zobowiązany ma prawo wglądu w czynności wykonawcy oraz zgłaszania do organu egzekucyjnego wniosków co do sposobu wykonywania tych czynności.

Zobowiązany może w toku czynności egzekucyjnych zgłosić do organu egzekucyjnego wniosek o zaniechanie dalszego stosowania wykonania zastępczego, jeżeli wykonawca na to się godzi, a zobowiązany złożył oświadczenie, że egzekwowany obowiązek wykona sam.

Gdy działanie organu egzekucyjnego doprowadzi do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym to o zakończeniu czynności egzekucyjnych organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego. Jednocześnie organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu wykaz kosztów wykonania zastępczego, z wezwaniem do ich uiszczenia. Jeżeli koszty wykonania zastępczego są wysokie albo gdy wykonanie zastępcze trwa dłuższy okres, organ egzekucyjny może przed zakończeniem egzekucji doręczać zobowiązanemu wykazy poczynionych już kosztów z wezwaniem do ich pokrycia w oznaczonym terminie.

## WYKONANIE ZASTĘPCZE



### PODMIOT ZOBOWIĄZANY

niewykonywanie obowiązku



### ORGAN EGZEKUCYJNY (WÓJT, BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA)

wydanie postanowienia o wykonaniu zastępczym  
(zawiera także:)

- przybliżoną kwotę kosztów
- ewentualnie: wezwanie do wpłacenia zaliczki
- ewentualnie: nakaz dostarczenia niezbędnych dokumentów, materiałów lub środków przewozowych



doręczenie podmiotowi zobowiązanemu



odpis tytułu wykonawczego



postanowienie o wykonaniu zastępczym



### INNA OSOBA (WYKONAWCA)

wykonanie obowiązku na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego



### ORGAN EGZEKUCYJNY (WÓJT, BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA)

zawiadomienie zobowiązanego o zakończeniu czynności egzekucyjnych,  
doręczenie zobowiązanemu wykazu kosztów  
wezwanie zobowiązanego do uiszczenia kosztów

## ROZDZIAŁ 5.

### Zajęcie pasa drogowego a kwestia reklamy

*Paula Konopczyńska*

Specyficzną kwestią, którą zajęła się ustawa krajobrazowa jest reklama w pasach drogowych — tam bowiem problem reklam jest szczególnie widoczny.

Nie od dziś możliwe jest wydawanie zezwoleń na dokonanie zajęcia pasa drogowego, a także czerpanie opłat z tego tytułu. Jest to przedmiot regulacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie z jej treścią, obecnie wyróżnia się cztery rodzaje zajęć pasa drogowego.

1. zajęcia w celu prowadzenia robót w pasie drogowym,
2. zajęcia w celu umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- 3. zajęcia w celu umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam,**
4. zajęcia na prawach wyłączności w celach innych niż powyższe.

#### **1. Czym jest reklama według znowelizowanej ustawy o drogach publicznych?**

Między innymi na potrzeby kwestii zajęcia pasa drogowego ustawa definiuje także samo pojęcie reklamy.

##### **Reklamą jest:**

**UMIESZCZONA W POLU WIDZENIA UŻYTKOWNIKA TABLICA REKLAMOWA LUB URZĄDZENIE REKLAMOWE, A TAKŻE KAŻDY INNY NOŚNIK INFORMACJI WIZUALNEJ WRAZ Z JEGO ELEMENTAMI KONSTRUKCYJNYMI I ZAMOCOWANIAM,**

##### **Reklamą nie są:**

- znaki drogowe,
- znaki informujące o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej — o ile te znaki są ustawione przez gminę,

- znaki informujące o formie ochrony zabytków,
- tablice informacyjne o nazwie formy ochrony przyrody.

Definicja tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego została już omówiona (PATRZ: Rozdział 1). Definicja znaku drogowego znajduje się zaś w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym, a znaku informującego — w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

## **2. Jak wygląda kwestia umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w granicach miast na prawach powiatu?**

Gruntami położonymi w pasie drogowym zarządza zarządca drogi publicznej (czyli odpowiednio do kategorii drogi: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i autostrad, zarząd województwa, zarząd powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ten podmiot standardowo wydaje zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w drodze decyzji administracyjnej.

W przypadku miast na prawach powiatu ustawa krajobrazowa dała również możliwość umieszczenia tablicy lub urządzenia reklamowego w drodze zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej z właściwym zarządcą drogi. Aby do tego doszło musimy mieć do czynienia z sytuacją uzasadnioną względami funkcjonalnymi — szczególnie wówczas, gdy tablice lub urządzenia reklamowe umieszczone mają być na wiaduktach przystankowych lub obiektach małej architektury. Świadczenie należne za ww. zezwolenie umowne może być zarówno pieniężne, jak i niepieniężne. Jednakże jego wartość **nie może być niższa niż wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego** na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg (doprecyzowane w art. 40 ustawy o drogach publicznych w zależności od celu, w jakim dokonywane jest zajęcie). Na mocy ustawy krajobrazowej opłata za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam została powiększona o wysokość opłaty reklamowej — oczywiście dopiero od momentu uchwalenia takiej opłaty przez radę gminy (PATRZ: Rozdział 2).

Tryb administracyjny (decyzja) i cywilnoprawny (umowa) mogą być stosowane alternatywnie. Ponadto, drogi mogą być oddawane w najem, dzierżawę lub użyczenie.

## **3. W jakich przypadkach można odmówić wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego?**

Z odmową wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego mamy do czynienia w następujących sytuacjach:



- gdy umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury spowodowałoby:
  - zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego,
  - naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych,
  - utratę uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg;
- gdy umieszczenie w pasie drogowym reklam mogłoby powodować:
  - niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń,
  - zmniejszenie trwałości drogi,
  - zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego

oraz w przypadkach, gdy reklamy nie spełniają warunków określonych przez ustawę (art. 42a ustawy o drogach publicznych).

Ustawa krajobrazowa uregulowała niejako przy okazji kwestie bezpieczeństwa, w związku z czym wszelkie działania, które mogłyby spowodować jego naruszenie nie powinny spotkać się z przyzwoleniem ze strony zarządcy drogi. Za zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego uznane zostały także **reklamy imitujące znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego** i zgodnie z ustawą, są one zakazane. Niedozwolone jest także umieszczenie reklam poza obszarem zabudowanym (z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych).

Umieszczenie w pasie drogowym (lub w odległości od jezdni wskazanej w poniższej tabeli) reklamy widocznej z jedni przez kierującego pojazdem oraz emitującej światło jest całkowicie uzależnione od spełnienia przez nią określonych w przepisach ustawy wymagań

**I tak, w przypadku występowania reklam umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej:**

- nie jest dopuszczalne wyświetlanie ruchomych obrazów oraz korzystanie z efektów wizualnych
- minimalny czas prezencji danej reklamy musi być też dłuższy niż 10 sekund
- maksymalna luminacja tego typu reklamy określona zostanie odrębnym rozporządzeniem ministra właściwego do spraw transportu (jeszcze niewydane — stan na koniec stycznia 2016 r.)

Generalnie obiekty budowlane powinny być usytuowane w odpowiednich odległościach

liczonych od zewnętrznej krawędzi jezdni. Poniższa tabela prezentuje minimalne wartości dla poszczególnych kategorii dróg:

Kategoria drogi	W terenie zabudowy	Poza terenem zabudowy
Autostrada	30 m	50 m
Droga ekspresowa	20 m	40 m
Droga krajowa	10 m	25 m
Droga wojewódzka	8 m	20 m
Droga gminna	6 m	15 m

Tabela znajduje zastosowanie także do reklam niebędących obiektami budowlanymi, ale dotyczy to tylko reklam znajdujących się poza obszarami zabudowanymi. W tych przypadkach zakaz jest bezwzględny — nie można wyrazić zgody na usytuowanie reklamy bliżej zewnętrznej krawędzi jezdni.

#### **4. W jakich przypadkach następuje zwolnienie z opłaty za zajęcie pasa drogowego?**

Ze zwolnieniem z obowiązku uiszczania opłaty za zajęcie pasa drogowego mamy do czynienia w przypadku umieszczania w tym pasie:

- tablic informacyjnych o nazwie formy ochrony przyrody
- znaków informujących o formie ochrony zabytków.

#### **5. Co grozi za samowolne zajęcie lub naruszenie pasa drogowego?**

##### **Samowolne zajęcie lub naruszenie pasa drogowego:**

- całkowity brak podstawy prawnej (zezwoleń lub umowy)
- naruszenie warunków określonych w zezwoleniu lub umowie (przekroczenie ustalonego terminu, zajęcie większej powierzchni)

**Konsekwencja** —> **wydanie przez zarządcę drogi decyzji administracyjnej**, na mocy której nakłada on na podmiot naruszający:

- karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty naliczanej z tytułu zajęcia pasa

drogowego, całkowicie niezależną od okoliczności, w jakich dane zajęcie nastąpiło

- obowiązek przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego (stanu sprzed naruszenia) – *z wyjątkiem sytuacji, w której przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego wymaga wydania przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji o nakazie rozbiórki obiektu usytuowanego w sposób naruszający konkretny pas drogowy*

Niniejsze opracowanie skupia się na instrumentach, które ma do dyspozycji administracja samorządu lokalnego. Mimo to warto wspomnieć, że ustawa krajobrazowa przewidziała również sankcję wykroczeniową za umieszczenie reklamy z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w ustawie o drogach publicznych, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanej z wyrobów innych niż dopuszczalne. Za popełnienie takiego wykroczenia, a także za podżeganie i pomocnictwo, grozi kara ograniczenia wolności lub grzywny, może także zostać orzeczony przepadek przedmiotów.

## ROZDZIAŁ 6.

### Audyt krajobrazowy z punktu widzenia gminy

Damian Zelewski

#### 1. Czym jest audyt krajobrazowy?

Ustawa krajobrazowa przewidziała również opracowanie innego dokumentu — audytu krajobrazowego, którego celem jest identyfikacja krajobrazów (w tym także krajobrazów priorytetowych) występujących na całym obszarze województwa, określenie ich cech charakterystycznych oraz ocena ich wartości, a także wyznaczenie granic i lokalizacji m.in. parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych czy obszarów chronionego krajobrazu. Co ważne, omawiany dokument może zawierać rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie wymienionych form ochrony przyrody.

Sporządzenie audytu krajobrazowego **należy do zadań samorządu województwa**, a więc z uwagi na grupę docelową niniejszego przewodnika poniższe uwagi ograniczą się do wpływu omawianego dokumentu na planowanie przestrzenne w gminie. Warto tylko dodać, że sejmik województwa powinien przyjąć audyt krajobrazowy w drodze uchwały najpóźniej do 11 września 2018 r. (3 lata od wejścia w życie ustawy krajobrazowej).

#### 2. Jakie znaczenie dla gminy będzie miał audyt krajobrazowy?

Przede wszystkim organ gminy, w toku prac nad **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**, jest zobowiązany:

- w części dot. uwarunkowań: do uwzględnienia wymogów ochrony krajobrazu oraz rekomendacji, wniosków lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;
- w części dot. kierunków: do wzięcia pod uwagę ustaleń audytu krajobrazowego oraz określenia obszarów i zasad ochrony krajobrazu.

Także **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego** muszą obowiązkowo określać:

- zasady ochrony i kształtowania krajobrazu
- granice i sposoby zagospodarowania dla krajobrazów priorytetowych określonych

w audycie krajobrazowym.

Ustawa krajobrazowa zawiera również zmiany bardziej szczegółowe — dla przykładu można przytoczyć, że rada gminy nie będzie mogła odmówić uzgodnienia uchwały sejmiku województwa w sprawie wyznaczenia parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, jeżeli utworzenie lub powiększenie takiego obszaru zostanie zawarte w rekomendacjach audytu krajobrazowego (w innym przypadku będzie mogła odmówić, jeżeli wyznaczenie PK/OChK prowadziłoby do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających ze studium/MPZP).

### **3. W jaki sposób rada gminy może uczestniczyć w procedurze tworzenia audytu krajobrazowego?**

Rada gminy może opiniować projekt audytu krajobrazowego w toku procedury jego sporządzenia przez zarząd województwa — ma przy tym 30 dni na zajęcie swojego stanowiska. Jeżeli opinia gminy nie zostanie uwzględniona to jeszcze przed uchwaleniem audytu krajobrazowego może ona zgłosić żądanie do sejmiku województwa o rozstrzygnięcie w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa.

## CZĘŚĆ II. PRZYKŁADOWE WYTYCZNE DO UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ W ZAKRESIE REKLAM

Dla przykładu poniżej zaprezentowano **propozycje** wytycznych w zakresie reklam, które można rozważyć w toku opracowywania treści uchwały krajobrazowej. Oczywiście władze każdej gminy muszą rozważyć jakie rozwiązania będą najbardziej odpowiednie ze względu na lokalne uwarunkowania, a także opracować szczegóły poszczególnych regulacji — w szczególności zasady i dopuszczalne wyjątki. Propozycje te pojawiły się w toku prac Zespołu Konsultacyjnego ds. ochrony krajobrazu Miasta Gdańska<sup>6</sup> i są podzielone na kilka grup w zależności od formy reklamy:

---

<sup>6</sup> Zespół jest ciałem doradczym powołanym przez Prezydenta Miasta Gdańska Zarządzeniem nr 1555/15 z dnia 21 października 2015 r., a koordynowanym przez Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku. W skład Zespołu wchodzi także przedstawiciel Instytutu Metropolitalnego

## 1. Reklama lokalnych firm i wydarzeń

### 1. Reklama lokalnych przedsiębiorstw

Można rozważyć dopuszczenie umieszczania przez lokalnych przedsiębiorców tablic kierunkowych – dojazdowych, ale jedynie w formie uporządkowanego systemu – Systemu Informacji Wizualnej;

SIW może być zróżnicowany w zależności od kontekstu miejsca, formy zagospodarowania terenu – dla przykładu w strefie usługowej można dopuścić takie **tablice umieszczane przy zjeździe z drogi na nieruchomości**, a w przypadku większej liczby podmiotów – **tablice zbiorcze**. Także w przypadkach, gdy nieruchomość na której prowadzona jest działalność jest w jakiś sposób niewidoczna lub słabo widoczna z drogi głównej/ważnego ciągu pieszego można dopuścić tablice zbiorcze kierujące do siedziby przedsiębiorstwa, restauracji itd.

### 2. Reklama lokalnych wydarzeń

Wydaje się, że podstawowymi nośnikami informacji o wydarzeniach kulturalnych i sportowych powinny być **słupy ogłoszeniowo–reklamowe i gabloty** służące informowaniu o programie instytucji kultury. Poza tym można dopuścić tymczasowe instalacje związane z konkretnym wydarzeniem (np. proporce), ale również należy rozważyć określić np. gabaryty czy materiały z jakich mogą być wykonane. Warto rozważyć też dedykowanie reklamie okolicznościowej jednej strony gablot **citylight** w ciągach komunikacyjnych, kosztem niższych stawek za ich ekspozycję

*(Oprac.: D. Zelewski, na podstawie materiałów Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku)*

## 2. Szyldy

Wydaje się, że szyldy na budynkach (płaskie lub semaforowe) powinny być umieszczane jedynie w kondygnacji na której znajduje się wejście do lokalu z zewnątrz, a jeżeli lokal nie posiada bezpośredniego wejścia z zewnątrz — wówczas można dopuścić tablice zbiorcze. Można rozważyć także umieszczenie jednego szyldu wielkogabarytowego wyniesionego ponad elewację budynku w przypadku kiedy w budynku pewien odsetek powierzchni użytkowej (np. 80%) zajmują lokale usługowe, bądź handlowe, a szyld związany jest z architekturą budynku;

Należy oczywiście określić maksymalną powierzchnię i dopuszczalną liczbę szyldów — uzależniając to np. od liczby wejść do lokalu, witryn czy elewacji od strony różnych ulic.

Nie powinno się dopuszczać umieszczania szyldów, które mogłyby całkowicie lub częściowo zasłaniać otwory okienne, balustrady balkonów, gzymsy lub jakiegokolwiek inne tego typu elementy architektoniczne, a także należy rozważyć zakaz (lub znaczne ograniczenie pod określonymi warunkami) wyklejania okien i witryn reklamami. Warto także wyznaczyć strefy ochronne elewacji od szyldów, odległości minimalne szyldów od elementów architektonicznych takich jak drzwi, okna, gzymsy, pilastry i inne detale architektoniczne;

*(Oprac.: D. Zelewski, na podstawie materiałów Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku)*



### 3. Reklama w krajobrazie (nośniki wolnostojące)

W zakresie reklamy wolnostojącej w krajobrazie miasta warto byłoby utworzyć katalog dopuszczalnych formatów, gabarytów i stylistyki nośników — w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów miasta (np. obszary zabytkowe, obszary centralne, obszary zabudowy zwartej, pozostałe obszary, tereny przy dwujezdniowych drogach podmiejskich). Wydaje się, że dla stref najbardziej prestiżowych optymalne są **słupy reklamowe i citylight'y** zgodne z określoną charakterystyką. Dla szczególnie wrażliwych krajobrazowo miejsc — np. otoczenie pomników czy terenów zieleni — jak i dla obszarów zabudowy jednorodzinnej można rozważyć nawet całkowity zakaz umieszczania tablic/urządzeń reklamowych.

Poza tym na spotkaniu Zespołu dyskutowano pomysł ustalenia minimalnej odległości nośnika od krawędzi działki w skrajnych punktach styku z pasem drogowym ulicy, do której kierowana jest reklama, w celu uniemożliwienia koncentracji nośników (odległość można byłoby zróżnicować w zależności od powierzchni nośnika). Można też wziąć pod rozwagę kwestie takie jak odległość nośnika od krawędzi jezdni, czy sposoby ich sytuowania względem osi jezdni.

*(Oprac.: D. Zelewski, na podstawie materiałów Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku)*

## 4. Reklama na budynkach

W zakresie reklamy na budynkach możliwy jest np. zakaz lokalizacji reklamy na fasadach budynków posiadających otwory okienne lub elementy detalu architektonicznego; albo na elewacjach pokrytych szlachetnymi materiałami. W pozostałych przypadkach oraz w przypadku elewacji posiadających wyłącznie okna klatek schodowych można dopuścić lokalizację maks. jednego nośnika reklamy — należy ustalić sposób wkomponowania i dopuszczalny procent przesłonięcia. Do rozważenia pozostaje ewentualne odstępstwo od powyższych zasad w przypadku siedzib instytucji kultury oraz obiektów widowiskowych i sportowych, w których odbywają się wydarzenia, w przypadku gdy nośnik reklamy stanowi integralny element projektu architektonicznego elewacji, a powierzchnia reklamy nie przekracza ustalonego odsetka powierzchni elewacji.

Poza tym, w celu ukrócenia nadużyć można ustalić również maksymalny okres ekspozycji reklamy na rusztowaniu budowlanym oraz minimalny okres karencji.

*(Oprac.: D. Zelewski, na podstawie materiałów Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku)*

## ZAŁĄCZNIKI

*Poniższe opinie i komentarze prezentują jedynie poglądy ich autorów i nie są oficjalnym stanowiskiem Instytutu Metropolitalnego:*

### Załącznik nr 1.

#### Komentarz dr. Tomasza Sowińskiego do opłaty reklamowej

Wśród wielu zmian w licznych aktach prawnych, w art. 4 tzw. ustawy krajobrazowej znalazła się także zmiana – uzupełnienie, ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991, Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Uzupełnienie to polega na wprowadzeniu nowej opłaty lokalnej – opłaty reklamowej. Jest ona jednym ze sposobów na egzekwowanie innych zapisów ustawy krajobrazowej, aby poprzez funkcje stymulacyjną finansów publicznych, za pomocą określonego fiskalnego mechanizmu, osiągnąć cele pozafiskalne. Cóż, można i tak, a wręcz czasem należy. Powstaje jednak pytanie, czy nie jest to przerost formy nad treścią?

Istnieje obawa, że ustanawianie nowych opłat i danin publicznych w celu zabezpieczenia realizacji celów różnych rozwiązań prawnych, stanie się metodą stosowaną coraz chętniej, a w końcu stanie się nagminne. Jak zatem odnieść się do tego z punktu widzenia doktryny prawa finansowego, prawa podatkowego?

Przede wszystkim, rozumiejąc oczywiście kwestie obligatoryjności uzgodnień międzyresortowych, wydaje się niewłaściwym, aby ustanawiać nową kategorię opłaty publicznej de facto poza systemem podatkowym, następnie niejako „wklejając” ją do niego. Poza tym z analizy treści przepisów można odnieść nieodparte wrażenie, że opłata jest jedynie instrumentem do osiągnięcia innych, niepodatkowych celów, których do tego jest tak wiele, że treść przepisów dotycząca opłaty budzi uzasadnione wątpliwości co do ich spójności, jasności stosowania, jak i obawy o niezamierzone negatywne „efekty uboczne”. Mam tu na myśli kwestię niebagatelną, bo w przypadku opłaty reklamowej można mówić o złamaniu zasady nienaruszalności źródła podatku. Nieprecyzyjne zapisy mogą spowodować, iż w niektórych przypadkach może dojść do sytuacji podwójnego opodatkowania.

Kuriozalne wręcz są rozwiązania związane z technicznym wprowadzeniem w życie opłaty reklamowej. Otóż źródłem jej powstania jest ustawa krajobrazowa, miejscem regulacji ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, a ramy merytoryczne wprowadzenia opłaty przez gminę

określa art. 37b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), który z kolei określa techniczne warunki dla tzw. uchwały krajobrazowej lub uchwały reklamowej

Nie chcę już nawet przytaczać tu pokrętnych i w zasadzie nie udokumentowanych zapisów dotyczących finansowych skutków jej wprowadzenia. Na osłodę pozostaje jedynie fakt, iż jest to opłata o charakterze fakultatywnym, co oznacza że rada gminy nie musi uchwalić jej obowiązywania na swoim terytorium. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że lokalni władarze zachowają umiar i zdrowy rozsądek, nie łaszcząc się na dodatkowy niewielki dochód do budżetu gminy, przynajmniej do czasu, gdy cały szereg wad i niezręczności, które zawierają przepisy dotyczące opłaty reklamowej nie zostanie poprawionych, a propozycje owych poprawek, przygotowują odpowiednie służby Ministerstwa Finansów, korzystając z doświadczeń i opinii doktryny nauki prawa podatkowego.

Opłata reklamowa jest to kolejny przykład, iż cel bezdyskusyjnie słuszny w tym przypadku, nie uświęca jednak środków, które należy dobierać adekwatnie do chronionych wartości, a formułować zgodnie ze sztuką legislacji i zasadami prawa.

***dr Tomasz Sowiński***

*Katedra Prawa Finansowego*

*Kierownik Centrum Prawa Samorządowego i Prawa Finansów Lokalnych*

*Uniwersytet Gdański*

## **Załącznik nr 2.**

**Opinia prawna z dnia 15 lutego 2016, sporządzona na zlecenie Instytutu Metropolitalnego, w przedmiocie określenia ewentualnych skutków odszkodowawczych jakie mogą wystąpić w przypadku uchwalenia przez jednostki samorządu terytorialnego tzw. uchwały krajobrazowej (reklamowej)**

### **1. Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest określenie ewentualnych skutków odszkodowawczych jakie mogą wystąpić w przypadku uchwalenia przez jednostki samorządu terytorialnego tzw. uchwały krajobrazowej (reklamowej). Zlecający pragnie również aby określone zostały możliwości domagania się przez właścicieli nieruchomości odszkodowań z tytułu ograniczenia w drodze uchwały rady gminy możliwości wykonywania przez nich prawa własności nieruchomości.

### **2. Podstawa prawna opinii**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 roku, zwana dalej „*Konstytucją RP*”,
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 roku, poz. 121, ze zm.), zwana dalej „*kc*”,
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 roku, poz. 199, ze zm.), zwana dalej „*ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”,
- Ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015, poz. 774), zwana dalej „*ustawą krajobrazową*”.

### **3. Opinia prawna**

Na wstępie zaznaczyć należy, że odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej jest materią niezwykle szeroką, w związku z czym, opiniujący sygnalizuje, że w niniejszej opinii poruszy jedynie kwestie najistotniejsze i dotyczące jednocześnie materii będącej przedmiotem zainteresowania zlecającego.

## I. Uwagi wstępne

Zmiany wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą krajobrazową służyć mają ochronie krajobrazu i przy tym wprowadzeniu bardziej, niż miało to miejsce dotychczas, skutecznych instrumentów walki o ład krajobrazowy. Instrumenty te zostały przydzielone jednostkom samorządu terytorialnego, aby te mogły we własnym zakresie kształtować ład krajobrazowy na swoim terenie. Z tego punktu widzenia najistotniejsze zmiany wprowadzone zostały do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Szczególnie w pierwszej z nich należy doszukiwać się ewentualnego pola do konfliktu interesów (najczęściej będzie to konflikt pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym). Możliwość kształtowania przestrzeni jest bowiem jednym z podstawowych atrybutów władztwa publicznego jakie zostały przekazane w ręce samorządu terytorialnego. Możliwość uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz uchwał krajobrazowych wiąże się koniecznością bardzo ostrożnego i mądrego ważenia interesów wielu grup. Stanowione przez gminy przepisy prawa miejscowego dotyczą zarówno tej części przestrzeni którą określamy mianem publicznej jak również tej, która pozostaje we władaniu podmiotów prywatnych i tylko dla nich jest dostępna. Z tych powodów podjęcie w przyszłości uchwały krajobrazowej wiązać się będzie z koniecznością pogodzenia bardzo wielu sprzecznych ze sobą interesów. Z jednej strony będziemy mieć do czynienia z szeroko pojmowanym interesem publicznym, który będzie stał na straży ładu krajobrazowego i oczekiwał minimalnej w niego ingerencji, z drugiej będzie interes przedsiębiorców chcących dotrzeć do jak najszerszego grona klientów, korporacji reklamowych czy też właścicieli nieruchomości, którzy z tytułu umiejscowionych na nich reklam uzyskują określone dochody.

Wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy art. 37a – 37e określają charakter prawny, zasad i trybu uchwalania, a także konsekwencje prawne naruszania reguł ustalonych w uchwałach krajobrazowych. Mówiąc w największym skrócie, ustawa krajobrazowa daje radom gmin prawo do określania w formie uchwał (będą mieć charakter prawa miejscowego, tym samym, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP charakter powszechnie obowiązującego prawa), gdzie i jakie reklamy można umieszczać, jakie mają mieć gabaryty oraz z jakich materiałów mogą być wykonywane. Na terenie objętym przedmiotowymi uchwałami gminy będą uprawnione do pobierania opłat od posiadaczy nośników reklamowych oraz od właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą one umiejscowione.

Zmiany, choć przez wielu chwalone, nie są wolne od kontrowersji. O ile bowiem inicjatywa generalnie nie budzi zastrzeżeń w kontekście planowanych nośników reklamowych (choć i tu

pojawiają się głosy sprzeciwu i sygnały o ewentualnej niezgodności z Konstytucją RP wobec nadmiernego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności), o tyle coraz częściej pojawiają się wątpliwości, czy ograniczenia powinny znaleźć zastosowanie do tych, które zostały już posadowione.

## II. Modele odpowiedzialności administracji publicznej

Mając na uwadze wskazane jw. okoliczności, w ramach niemniejszego opracowania, konieczne zdaje się ustalenie zasadności tych zastrzeżeń oraz skutków jakie mogą z nich płynąć dla gmin. W pierwszej kolejności należy jednak przedstawić po krótku przyjęty w Polsce model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej oraz konsekwencji jakie mogą się z tym wiązać na tle zmian wprowadzonych ustawą krajobrazową. Dopiero bowiem znajomość zasad odpowiedzialności pozwoli na ustalenie do kogo i w jakim zakresie roszczenia odszkodowawcze mogą być kierowane.

### a) Odpowiedzialność oparta na art. 77 Konstytucji RP.

Pierwszym, najistotniejszym i bezpośrednio stosowanym źródłem odpowiedzialności jaki dotyczyć może gminy jest art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została m wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”<sup>7</sup>.

Przytoczony przepis kreuje prawo podmiotowe jednostki do uzyskania odszkodowania w sytuacji niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej i określa przesłanki niezbędne do egzekwowania tej odpowiedzialności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten, z jednej strony pełni funkcję gwarancyjną (działa w przypadku niezgodnego z prawem postępowania organów władzy publicznej)<sup>8</sup>, z drugiej zaś stanowi instrument wymuszający respektowanie, określonej w art. 7 Konstytucji RP, zasady legalizmu (wymusza zachowania

<sup>7</sup> Zdaniem L. Boska, pojęcie władzy publicznej jest pojęciem opisującym wszelkie struktury i instytucji wykonujące zadania publiczne. Mieszczą się w nim osoby prawne, instytucje i jednostki organizacyjne (zarówno państwowe jak i samorządowe lub prywatne), które wykonują funkcje publiczne na podstawie przepisów prawa lub w efekcie powierzenia tych funkcji przez organy państwa lub samorządu. W skrócie można przyjąć, że istotą pojęcia władza publiczna jest istnienie elementu zwierzchności (czyli tzw. imperium) – zob. również M. Safjan, Odpowiedzialności państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP, PiP 4/1999, s. 7.

<sup>8</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 04 grudnia 2001 roku, sygn. akt SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

zgodne z prawem)<sup>9</sup>.

Kierując się treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzić należy, że przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej jest (1) powstanie szkody<sup>10</sup>, której źródłem jest (2) bezprawne (tj. niezgodne z prawem) (3) działanie (lub zaniechanie)<sup>11</sup> (4) organu władzy publicznej. Piątą przesłanką odpowiedzialności będzie istnienie związku przyczynowo skutkowego.

Zawarta w art. 77 ust. 1 konstytucyjna zasada wynagradzania szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić<sup>12</sup>. Unormowania te zostały zawarte w ustawach. Zaznaczyć należy, iż taka redakcja art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz przytoczone już orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 04 grudnia 2001 roku<sup>13</sup> stały się przyczyną bardzo daleko idącej nowelizacji kc<sup>14</sup>. Do kodeksu wprowadzono między innymi art. 417 (dotyczący zasad ogólnych odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną), art. 417<sup>1</sup> (dotyczący odpowiedzialności za wdanie lub zaniechanie wydania aktu normatywnego) oraz art. 417<sup>2</sup> (dotyczący odpowiedzialności za szkodę powstałą w związku z wykonywaniem zgodnie z prawem, władzy publicznej).

<sup>9</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 roku, sygn. akt SK 26/03, OTJ—A 2004, nr 1, poz. 3.

<sup>10</sup> Według Trybunału Konstytucyjnego „użyte w Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. (...) Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym jak i niemajątkowym” – zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 roku, sygn. akt SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.

<sup>11</sup> Działanie organu władzy publicznej obejmuje wszelkie działania mieszczące się w kompetencjach danego organu, które może przybrać zarówno postać działania jak i zaniechania. Dla zaistnienia odpowiedzialności konieczne jest aby działanie organu było niezgodne z prawem. Jak podaje E. Bagińska niezgodność z prawem „w kontekście regulacji konstytucyjnej należy (...) rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”, zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 204.

<sup>12</sup> zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 roku, sygn. akt II CSK 570/10, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku, K 20/02, OTK 2003, nr 7, poz. 76

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 roku, sygn. akt SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.

<sup>14</sup> Dz.U. nr 162, poz. 1692.



## **b) Odpowiedzialność oparta na art. 417 i 417<sup>1</sup> kc.**

Celem pełniejszego przedstawienia rozważań dotyczących kwestii odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego płynącej z realizacji w formie uchwał Rad Gmin, ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, niezbędnym jest przedstawienie ogólnych zasad odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za wydanie aktu normatywnego uznanego za niezgodny z prawem, określonych w przepisie art. 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Zaznaczyć na wstępie należy, że zasady ogólne odpowiedzialności władzy publicznej określone zostały w art. 417 kc. Art. 417<sup>1</sup> kc formułuje już konkretne źródła tej szkody. Relacja pomiędzy tymi przepisami bywa czasem przedmiotem sporu. Można powiedzieć, że art. 417<sup>1</sup> kc, który stanowi *lex specialis* względem normy określonej w art. 417 kc. Art. 417<sup>1</sup> kc jest poświęcony regulacji szczególnych przypadków wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy publicznej, a mianowicie szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia albo ostatecznej decyzji oraz szkody wyrządzonej przez zaniechanie wydania tych aktów, orzeczeń albo decyzji<sup>15</sup>.

Przywołany powyżej przepis art. 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego statuuje odpowiedzialność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jednocześnie na uwadze należy mieć zastrzeżenie, że z żądaniem naprawienia szkody można wystąpić dopiero po stwierdzeniu niezgodności tego aktu z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, we właściwym postępowaniu w ramach przedsądu.<sup>16</sup>

Zgodnie z poglądem judykatury odpowiedzialność odszkodowawcza na podstawie omawianego przepisu związana jest nie z samym wydaniem czy też wejściem w życie aktu normatywnego, ale z jego obowiązywaniem. Nie każde orzeczenie wydane w ramach przedsądu będzie pociągało za sobą odpowiedzialność Skarbu Państwa, bowiem samo wydanie aktu nie stanowi źródła szkody.<sup>17</sup>

Na kanwie niniejszych rozważań przybliżyć należy pojęcie aktu normatywnego. Zgodnie z dyspozycją komentowanego przepisu za akt normatywny rozumieć należy generalny akt prawa, który – w przeciwieństwie od aktów indywidualnych w postaci decyzji lub orzeczeń

<sup>15</sup> G. Kraszewski [w:] J. Ciszewski (red.), K. Jędrej, J. Knabe, P. Nazaruk, B. Ruszkiewicz, G. Sikorski, A. Stępień—Sporek, *Kodeks Cywilny, Komentarz*, LexisNexis 2014, SIP Lex.

<sup>16</sup> J. Gudowski (red.), G. Bieniek, *Kodeks Cywilny, Komentarz, Księga trzecia, Zobowiązania*. LexisNexis 2013, SIP Lex

<sup>17</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2013 roku, I ACa 456/12, SIP Legalis nr 1048807

organu – skierowany jest do ogółu podmiotów prawa, rozstrzygając o ich uprawnieniach i obowiązkach wynikających z określonych stosunków prawnych. W kontekście powyższej definicji za akt normatywny uznać należy Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego ustanowione przez właściwe organy<sup>18</sup>, w tym Rady Gmin.

Jednym z warunków powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> k.c. jest kumulatywne spełnienie trzech przesłanek tej odpowiedzialności tj.:

1. wyrządzenie szkody przez akt normatywny,
2. istnienie związku przyczynowego pomiędzy obowiązującym aktem normatywnym a powstałą szkodą oraz
3. stwierdzenie we właściwym postępowaniu bezprawności normatywnej tj. stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego, z którego wynikła szkoda z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a aktem normatywnym będącym źródłem szkody, winien wyrażać się w normalnym następstwie między źródłem szkody, a powstałą szkodą.<sup>19</sup>

W procesach odszkodowawczych, które rozpoznawane są przez Sądy Powszechne kwestie udowodnienia zaistnienia przesłanek odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego leżą po stronie poszkodowanego, zgodnie z ogólną regułą dowodzenia wynikającą z art. 6 k.c.

Jednakże przed skierowaniem sprawy na drogę procesu odszkodowawczego, niezbędnym jest legitymowanie się przez poszkodowanego swoistym prejudykatem wydanym w ramach przedsądu, stwierdzającym bezprawność normatywną aktu.

W odniesieniu do uchwał jednostek samorządu terytorialnego, właściwą ścieżką uzyskania rzeczonoego prejudykatu, jest postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi.<sup>20</sup>

Powyższe podyktowane jest dyspozycją art. 184 Konstytucji RP w zw. z art. 3 § 2 pkt. 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które to przepisy stanowią

---

<sup>18</sup> E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 7, LexisNexis Warszawa 2016, SIP Legalis

<sup>19</sup> E. Gniewek, *op. cit.*

<sup>20</sup> J. Gudowski, *op. cit.*

o kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego, w tym, w przedmiocie wydawanych przez te organy akty prawa miejscowego.

Kontrolowanie to sprowadza się do sprawowania nadzoru podejmowanych uchwał pod kątem zgodności z prawem materialnym i procesowym. Istotną kwestią z uwagi na swoistą pewność prawa jest fakt, że Sąd kontrolujący nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi. Jeśli w toku postępowania stwierdzi, że kontrolowana uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów prawa materialnego lub prawa procesowego, uchyla ją. Uszczegółowiając kwestie kontrolowania administracyjnego jednostek samorządu terytorialnego wskazać należy, że rola Naczelnego Sądu Administracyjnego sprowadza się do nadzoru judykacyjnego nad działalnością Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, które z uwagi na szczególnie charakter postępowania przed sądami administracyjnymi orzekają jako Sądy I Instancji.<sup>21</sup> Dodatkowo wskazać należy, że sąd cywilny rozpoznający sprawę odszkodowawczą, związany jest tak wydanym pre-judykatem i nie może czynić własnych ustaleń w zakresie niezgodności aktu normatywnego z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Kwestie proceduralne oraz dodatkowa przesłanka, jaką należy spełnić skarżąc uchwałę Rady Gminy do sądu administracyjnego uregulowane zostały w art. 101 ustawy o Samorządzie Gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem przed złożeniem skargi, niezbędnym jest wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa. Zgodnie z poglądem doktryny, jeśli wezwanie okaże się skuteczne i organ usunie naruszenie prawa wskazane w wezwaniu, wówczas takie działanie organu może być rozumiane jako stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z prawem w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> k.c.<sup>22</sup>

Reasumując rozważania ogólnych zasad odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego wskazać należy, że legitymację bierną w procesie odszkodowawczym posiada właściwy podmiot, który wydał normę obarczoną bezprawnością normatywną. W przypadku aktów stanowionych przez organy państwowe, za właściwy podmiot należałoby uznać Skarb Państwa, natomiast w przypadku jednostek samorządu terytorialnego legitymację bierną posiada jednostka samorządu terytorialnego, której organ dopuścił się wydania aktu normatywnego niezgodnego z prawem.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012, SIP Legalis

<sup>22</sup> J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, LexisNexis Warszawa 2005, s. 225

<sup>23</sup> E. Gniewek, *op. cit.*

### **c) Inne podstawy odpowiedzialności na gruncie przedstawionego stanu faktycznego**

W niektórych przypadkach ustawy szczególne regulują odrębne podstawy odpowiedzialności. Do takich regulacji, które ze względu na przedmiot niniejszego opracowania mają szczególne znaczenie, należy art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten statuuje prawo do wynagrodzenia szkody jaka powstaje w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 *„jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może (...) żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywiście szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”*.

Zaznaczyć jednakże należy, że przytoczony jw. przepis reguluje roszczenia, jakie przysługują właścicielom lub użytkownikom wieczystym w przypadku zaistnienia szkody powstałej w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Przepis wyraźnie odnosi się tylko do tego jednego aktu normatywnego. Zdaniem opiniującego nie jest w związku z tym możliwe zastosowanie wykładni rozszerzającej i objęcie tym przepisem również uchwał krajobrazowych. Gdyby ustawodawca pragnął objąć odpowiedzialnością odszkodowawczą roszczenie mogące powstać w związku z podejmowaniem uchwał krajobrazowych to zapewne zasad tej odpowiedzialności zostałyby określone wprost wśród dodanych ustawą krajobrazową przepisów albo dokonał stosownej modyfikacji art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### **III. Wątpliwości konstytucyjne dotyczące zmian wprowadzonych ustawą krajobrazową.**

Od momentu wejścia w życie ustawy krajobrazowej (jak również na etapie prac nad tą ustawą) pojawiało się wiele głosów odnośnie niezgodności jej zapisów z Konstytucją RP oraz ewentualnych postępowań odszkodowawczych wytaczanych przez podmioty, których możliwości zarobkowe zostaną wyłączone lub wyraźnie ograniczone.

Z doniesień medialnych opiniującemu wiadomo, że skargę o zbadanie zgodności ustawy krajobrazowej z konstytucją złożył Związek Pracodawców Business Centre Club. Jak wynika z przekazów medialnych (opiniującemu nie udało się dotrzeć do treści przedmiotowej skargi) według autorów wniosku, ustawa krajobrazowa delegalizuje urządzenia reklamowe, które zostały zainstalowane wcześniej na podstawie uzyskanych zgodnie z prawem zgód i zezwoleń,

wydawanych przez właściwe organy państwowe. W ocenie autorów skargi działanie takie stanowi naruszenie zasady *lex retro non agit* oraz ochrony praw nabytych.

W celu zbadania zasadności tych zastrzeżeń podnieść należy, że zgodnie z przyjętymi w ustawie krajobrazowej założeniami, istniejące reklamy mają zostać dostosowane do zmian wprowadzonych uchwałami krajobrazowymi w terminie nie krótszym niż 12 miesięcy (gminy będą w tym zakresie miały swobodę jednakże minimalny czas na dostosowanie wyznaczony został na 12 miesięcy). Kwestię tą reguluje art. 37a ust. 9 wprowadzony do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią uchwała krajobrazowa „(...) określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały”. Kontrowersyjny jest tu nie termin (bo ten zdaje się być wystarczający) lecz fakt ingerowania w tzw. prawa nabyte.

Rozwiązanie to, zdaniem wielu (w tym również autorów skargi konstytucyjnej) sprzeczne jest z Konstytucją RP, gdyż prowadzi do sytuacji, gdy istniejące i posadowione zgodnie z prawem (niejednokrotnie na podstawie ostatecznego pozwolenia na budowę) nośniki reklamowe uznane zostaną za sprzeczne z prawem, a inwestor będzie zobowiązany aby dostosować je do zapisów uchwały krajobrazowej, co może wiązać się ze zmianą ich gabarytów, kształtu lub koniecznością ich całkowitego usunięcia (np. reklamy znajdujące się w pasie drogowym).

Podkreślić należy, że kwestia ograniczania czy też pozbawiania tzw. praw nabytych była wielokrotnie przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. W jego orzecznictwie widać wyraźną tendencję do tego aby dopuszczać takie ograniczenie w sytuacji gdy zostanie dostatecznie wyważony interes publiczny i interes prywatny (tj. gdy zostanie zachowana zasada proporcjonalności). Oznacza to, że ustawodawca konstruując przepisy ograniczające lub pozbawiające praw nabytych winien zadbać aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego<sup>24</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje tu przede wszystkim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 roku<sup>25</sup>, gdzie trybunał stwierdził, że „*Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa “konieczność” musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami:*

<sup>24</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 08 kwietnia 1998 roku, sygn. akt K 10/97, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2003 roku, sygn. akt SK 15/02.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 roku, sygn. akt K 33/03.

*bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, iżby wprowadzone ograniczenia (nawet znajdujące należyte uzasadnienie) nie naruszały istoty wolności i praw. Samo kryterium "konieczności", łączące się z zasadą proporcjonalności oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad "konieczność", a zatem jest naruszeniem Konstytucji".*

Kolejnym ciekawym orzeczeniem, w którym Trybunał Konstytucyjny wskazuje na zasadę proporcjonalności, jest wyrok z dnia 26 marca 2007 roku<sup>26</sup>, gdzie stwierdzono, że „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności, wyznaczająca dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymaga zbadania, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu) (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43 oraz z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K. 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Przesłanka "proporcjonalności", niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności, oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka (...)Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że jeżeli osiągnięcie przez ustawodawcę zamierzonego celu jest możliwe przy użyciu środka mniej dolegliwego, pociągającego za sobą mniejsze ograniczenia praw i wolności, to użycie przez ustawodawcę środka znacznie bardziej uciążliwego, prowadzącego do znacznego ograniczenia praw i wolności, wykracza poza to, co jest konieczne w demokratycznym państwie, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności (por. między innymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74 oraz z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124)".

Konstatując powyższe stwierdzić należy, że ograniczenie lub pozbawienie praw nabytych co do zasady jest dopuszczalne. Ustawodawca powinien jednakże wyważyć interes publiczny i prywatny i w taki sposób konstruować przepisy, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 26 marca 2007 roku, sygn. akt K 29/06.

nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego. Takie postępowanie będzie najpełniej wyrażało konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Opiniującemu trudno określić czy w przypadku ustawy krajobrazowej ustawodawcy udało się temu zadaniu sprostać. Zdaniem opiniującego zasada proporcjonalności została zachowana. Dopuszczone przez ustawę krajobrazową ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości nie są znaczne i mieszczą się w wyżej opisanych ramach.

Kolejnym elementem, na który zwracają uwagę przeciwnicy ustawy krajobrazowej jest naruszenie zasady nieretroaktywności prawa. Imperatyw niedziałania prawa wstecz, pomimo że nie został wprost wyrażony w Konstytucji RP (interpretuje się go z art. 2 Konstytucji RP), jest bardzo często przytaczany przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach wyroków. Zasada ta nakazuje aby określone zdarzenia prawne, które miały miejsce w przeszłości, oceniać na podstawie przepisów prawa, które w owym czasie obowiązywały. Wszelkie nowelizacje przepisów prawa, które miały miejsce po zaistnieniu tych zdarzeń nie powinny oddziaływać na ich ocenę prawną<sup>27</sup>.

**W tym miejscu zaznaczyć jednakże należy, że** norma art. 37a ust. 9 zmienionej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi przykład retrospektywnego działania prawa (a nie retroaktywnego). Działanie retrospektywne, w przeciwieństwie do retroaktywnego jest dopuszczalne. Różnica pomiędzy tymi pojęciami sprowadza się do tego, że retroaktywne działanie prawa będzie w sytuacji gdy nowe prawo stosuje się do zdarzeń, które zakończyły się przed wejściem w życie nowych przepisów, zaś retrospektywne działanie prawa będzie miało miejsce w sytuacji, gdy przepisy nowego prawa regulują zdarzenia, które rozpoczęły się pod rządami obowiązującego wcześniej prawa i trwają dalej, po wejściu w życie nowej ustawy.

Na opisaną jw. kwestię uwagę zwrócił Sąd Najwyższy stwierdzając, że *„Zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem, skutki zdarzeń prawnych (a takim zdarzeniem jest zamieszkiwanie w lokalu powódki uprawnionych do lokalu socjalnego na mocy wyroku sądowego) powstałych pod rządem dawnego prawa należy oceniać według przepisów dotychczasowych (por. np. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1990 r., III CZP 24/90, OSNCP 1991 nr 2—3, poz. 18 i z dnia 29*

<sup>27</sup> Trybunał Konstytucyjny przewiduje oczywiście możliwość odstępstwa od tej zasady. W pierwszej kolejności wskazać należy, że naruszenie zakazu niedziałania prawa wstecz musi być niezbędne do realizacji określonej wartości konstytucyjnej, której w inny sposób osiągnąć nie można zaś, ujemne skutki naruszenia zasady winny zostać zrównoważone przez spodziewane efekty. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 roku (sygn. akt P 4/99, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 5, s. 69) stwierdził, że *„odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji”*.

listopada 1991 r., III CZP 123/91, OSNCP 1992, nr 6, poz. 101). Tę podstawową regułę wyraża art. 3 k.c. Zasada *lex retro non agit* oznacza, że nowa ustawa obowiązuje dopiero od chwili wejścia w życie, to zaś upoważnia do stwierdzenia, iż nowa ustawa nie powinna zmieniać ocen prawnych dokonanych pod rządem dawnego prawa. Wymaga tego ochrona bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania podmiotów prawa do państwa, co m.in. oznacza, aby ustalone już prawa i obowiązki tych podmiotów nie uległy zmianom, zwłaszcza zmianom niekorzystnym. Tak rozumiana zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru bezwzględnego (...). Należy zatem rozważyć, czy brzmienie lub cel ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów nie upoważniają do przyjęcia odstępstwa od zasady *lex retro non agit* (...) Zawarta w art. 27 ust. 1 ustawy reguła, że "ustawa niniejsza znajduje również zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie" oznacza tylko tyle, iż stosunki prawne powstałe pod rządem ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i istniejące w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, podlegać będą nowej ustawie od daty wejścia jej w życie. Jest to więc tzw. retrospektywność, a nie retroaktywność ustawy. Jest ona powszechnie przyjmowana, gdy chodzi o zasadę bezpośredniego działania nowej ustawy w odniesieniu do stosunków prawnych o charakterze ciągłym"<sup>28</sup>.

Mając na uwadze opisane jw. ustalenia zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji RP, czy też zarzut naruszenia zasady nieretroaktywności, w ocenie opiniującego uznać należy za błędny.

Na marginesie zaznaczyć można, że przeciwnicy ustawy krajobrazowej zwracają uwagę na jeszcze jeden element, których ich zdaniem budzi wątpliwości konstytucyjne. Chodzi o instytucje audytu krajobrazowego. Przepisy ustawy krajobrazowej mają naruszać w tym zakresie zawartą w preambule Konstytucji RP zasadę pomocniczości. Chodzi tu o naruszenie domniemania kompetencji realizacji zadań publicznych przez gminę, które wynika z art. 163, 164 i 165 Konstytucji RP. Audyt krajobrazowy stanowi w tym zakresie kolejną instytucję kontrolną. Zdaniem przeciwników wprowadzenie takich rozwiązań jak audyt krajobrazowy, krajobraz priorytetowy, czy urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, prowadzi do bezpośredniego ograniczenia samodzielności gmin w realizacji zadań własnych z zakresu ładu przestrzennego. Zastrzeżenia te zdaniem opiniującego są również nieuzasadnione. Szersza analiza tego tematu jest jednak, z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania, zbędna.

#### **IV. Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za podjęcie uchwały krajobrazowej**

Przypomnieć należy, że zarówno ustawa krajobrazowa jak i ustawa o planowaniu

<sup>28</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 07 kwietnia 2004 roku, sygn. akt IV CK 223/03.



i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują żadnych rekompensat z tytułu ograniczeń wprowadzonych uchwałami krajobrazowymi. Jak wspomniano wcześniej zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odszkodowanie (lub żądanie wykupu nieruchomości lub jej części) przysługuje w sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Przepis ten nie znajdzie jednak zastosowania do ewentualnych szkód które powstaną w związku z podjęciem przez gminy uchwał krajobrazowych. Te bowiem nie są planami miejscowymi. Dokonane już ustalenia każą nam sądzić, że jedyną dopuszczalną drogą na uzyskanie odszkodowania przez podmioty, które poniosą szkodę w związku z podjęciem przez radę gminy uchwały krajobrazowej jest skorzystanie z podstaw opisanych w punktach a) i b), tj. z Konstytucji RP (w szczególności art. 77) lub z art. 417 i 417<sup>1</sup> kc.

Pamiętać należy, że jednostki samorządu terytorialnego (w tym także gmina), jako odrębne od Skarbu Państwa, samodzielne osoby prawne sprawujące władzę na swoim terytorium, ponoszą odpowiedzialność za niezgodne z prawem akty władcze swoich organów na zasada analogicznych, jak ma to miejsce w przypadku państwa<sup>29</sup>.

Zaznaczyć jednakże należy, że kwestią problematyczną może okazać się ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za naprawienie szkody (tj. podmiotu, który będzie miał legitymację bierną do występowania w ewentualnym postępowaniu odszkodowawczym), która będzie wywodzona z opisanych jw. faktów.

Opiniujący dostrzega dwie zasadnicze możliwości. Pierwsza z nich będzie dotyczyła sytuacji gdy uchwała krajobrazowa okaże się niezgodna z przepisami prawa (np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) lub zostanie uchwalona z naruszeniem procedury. W takim stanie faktycznym odpowiedzialność odszkodowawczą ponosić będą niewątpliwie gminy. Podmiot poszkodowany, po uzyskaniu prejudykatu, tj. stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności uchwały krajobrazowej z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, będzie mógł wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym. Pamiętać jednakże należy, że podmiot występujący z takim roszczeniem poza wykazaniem bezprawności normatywnej będzie obowiązany do udowodnienia istnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności (opisanych w punkcie II b) powyżej).

Z drugą sytuacją możemy mieć do czynienia, gdy uchwała krajobrazowa będzie zgodna

---

<sup>29</sup> P. Sobolewski [w:] K. Osajda (red.) Kodeks Cywilny, Komentarz, Tom II, Zobowiązania, Warszawa 2013, s. 457.

zarówno z przepisami rangi ustawowej, które stanowią delegację do jej wydania (tj. w szczególności z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz uchwalona we właściwym trybie. Roszczenia odszkodowawcze mogą się jednak pojawić w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności ustawy krajobrazowej z Konstytucją RP. Będziemy mieć wtedy do czynienia z sytuacją gdy podstawa do wydania uchwały krajobrazowej uznana zostanie za niezgodną z Konstytucją RP i wyeliminowana z obrotu prawnego. Pamiętać należy, że w takiej sytuacji, wraz z utratą mocy obowiązującej przepisu upoważniającego zawartego w ustawie, straci moc obowiązującą także akt wykonawczy wydany na podstawie i w celu wykonania takiej ustawy, chyba że co innego zostanie określone w przepisach przejściowych.

Zaznaczyć należy, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowe nie są w tej kwestii zgodne. Jedną z przyjmowanych teorii mówi, że w takiej sytuacji uznać należy, że ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą poniesie Skarb Państwa jako odpowiedzialny za akty normatywne wydawane przez centralne organy państwowe. Nie sposób bowiem uznać, że jednostka samorządu terytorialnego wydając uchwały na podstawie obowiązującego prawa, może ponosić odpowiedzialność za uchwalenie przez centralne organy państwowe ustawy niezgodnej z ustawą zasadniczą. Wydanie aktu normatywnego, który następnie zostanie uznany za niezgodny z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jest uzewnętrznieniem niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej<sup>30</sup>. Nie może w takiej sytuacji być mowy o odpowiedzialności gminy<sup>31</sup>. Ta, działa bowiem w uzasadnionym przekonaniu o racjonalności i konstytucyjnej zgodności ustawodawcy.

Można również spotkać stanowisko odmienne, zgodnie z którym, w takiej sytuacji odpowiadać będzie gmina. Na uwagę zasługuje zdanie wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z 15 października 2014 roku, gdzie przeczytać możemy, że „(...) *art. 417<sup>1</sup> k.c. określa postępowanie*

<sup>30</sup> E. Gniewek, op. cit.

<sup>31</sup> Zaznaczyć również należy, że samo stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności aktu normatywnego z aktami wyższego rzędu nie jest równoznaczne z powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Co do zasady zgodnie z przepisem art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego posiadają retroaktywną moc działania, której celem jest usunięcie negatywnych skutków szkody powstałej z legislacyjnego bezprawia. Jednakże w doktrynie wskazuje się na wyjątki od tej zasady, gdzie pomimo uznania aktu normatywnego za niekonstytucyjny, odpowiedzialność odszkodowawcza zostanie wyłączona. Taka sytuacja będzie miała miejsce w przypadku a) odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy przepisów uznanych za sprzeczne z ustawą zasadniczą, b) kiedy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje granice czasowe niekonstytucyjności danej ustawy, c) gdy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktują o wyłączeniu skutków prawnych przepisu uznanego za niekonstytucyjny w odniesieniu do zdarzeń sprzed daty orzeczenia TK (zob. E. Gniewek E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 7, LexisNexis Warszawa 2016, SIP Legalis).

w przypadkach w nim wymienionych, co nadaje mu w dużej mierze charakter przepisu procesowego. Podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem stanowi art. 417 § 1 k.c., który przypisuje odpowiedzialność odszkodowawczą określonym w nim podmiotom na zasadzie funkcjonalnej. Z treści tego przepisu wynika, że obowiązkiem naprawienia szkody wyrządzonej na skutek wydania aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, uznanego następnie za niezgodny z prawem, obciąża ten organ, który go wydał, a więc odpowiednio: Skarb Państwa, właściwy organ samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną wykonującą uprawnienia władzy publicznej (...) Ustawa nie rozstrzyga wprost w takiej sytuacji kwestii biernej legitymacji w procesie o naprawienie szkody poniesionej na skutek wydania aktu sprzecznego z prawem. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażony został pogląd, że abstrakcyjny charakter norm prawnych, z istoty skierowanych do bliżej nieokreślonego kręgu ich adresatów, powoduje, iż samo uznanie niezgodności takiej normy z Konstytucją nie jest wystarczające do skutecznego dochodzenia odszkodowania, stąd też warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wykazanie, że podjęte zostały konkretne działania wykonawcze organów władzy publicznej wobec określonej osoby na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego (por. postanowienie z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. 2004, nr 2, s. 30, czy wyroki z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 oraz z dnia 14 września 2006 r., III CSK/102 — niepubl.)”.

Opiniujący nie jest przekonany co do trafności stanowiska przyjętego przez Sąd Najwyższy w przytoczonym jw. orzeczeniu. Za podstawę prawną tego wyroku przyjęto bowiem nie art. 417<sup>1</sup> § 1 kc (czyli *lex specialis*) a art. 417 kc (czyli *lex generalis*). W sytuacji, gdy odpowiedzialność władzy publicznej dotyczy uchwalenia przez radę gminy prawa miejscowego, które to prawo stało się źródłem szkody, podstawą prawną odszkodowania winien być art. 417<sup>1</sup> § 1 kc. To bowiem ta norma reguluje odpowiedzialność za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej, tj. akty normatywne, orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, jak również zaniechanie w ich podjęciu<sup>32</sup>. Taką treść orzeczenia może tłumaczyć fakt, że przytaczana w jego uzasadnieniu uchwała rady gminy nie stanowi najprawdopodobniej aktu prawa miejscowego.

Rozbieżności pomiędzy przytoczonymi jw. stanowiskami wynikają z przekonania, że art. 417 kc jest samodzielną podstawą odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu

---

<sup>32</sup> J. Gudowski [w:], G. Bieniek (red.), H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Kodeks Cywilny, Komentarz, Księga trzecia, Zobowiązania*. LexisNexis 2013, SIP Lex.

władzy publicznej. Zdaniem wielu wykonywanie tej władzy skutkuje samodzielną odpowiedzialnością<sup>33</sup>. Ze stanowiskiem tym opiniujący nie może się zgodzić z tego względu, że regulacje z art. 417<sup>1</sup> § 1—3 kc prowadzą do ograniczenia zakresu stosowania art. 417 kc w ten sposób, że nie każdy niezgodny z prawem akt normatywny, orzeczenie czy decyzja, stanowiąc mogą podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz jedynie taka ich niezgodność z prawem, która zostanie uprzednio ustalona we właściwym postępowaniu. Gdyby w przyszłości Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności ustawy krajobrazowej lub jej poszczególnych przepisów z Konstytucją RP to powstałe w oparciu o te regulacje uchwały samorządowa utraciłyby automatycznie moc obowiązującą (chyba że co innego wynikać będzie z treści wyroku). W takiej sytuacji ewentualny poszkodowany będzie posiadał prejudykat w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, co będzie go uprawniało aby wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa ponieważ to jemu można przypisać odpowiedzialność za działania ustawodawcy. Jednocześnie poszkodowany ten, nie będzie legitymował się, wymaganym dla zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej prejudykatem w postaci orzeczenia stwierdzającego we właściwym postępowaniu, niezgodność uchwały krajobrazowej z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawę. Jak wskazano bowiem wcześniej właściwymi dla uznania takiej niezgodności, w przypadku aktów prawa miejscowego, są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne<sup>34</sup>. Dopiero bowiem po stwierdzeniu niezgodności normy wyrażonej w przepisie prawny (uchwale krajobrazowej), z normą hierarchicznie wyższą poszkodowany może dochodzić w postępowaniu przed sądem powszechnym, naprawienia szkody.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem opiniującego ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza gminy, za wydanie aktu normatywnego w postaci uchwały krajobrazowej, może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy akt ten (1) zostanie wydany z naruszeniem prawa lub w sposób sprzeczny z procedurą, (2) będzie możliwe dopiero po uzyskaniu przez poszkodowanego prejudykatu w postaci orzeczenia stwierdzającego bezprawność normatywną tego aktu oraz (3) po wykazaniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. zaistnienia szkody oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy obowiązującym aktem normatywnym a powstałą

---

<sup>33</sup> A wykonywanie tej władzy w wyniku zlecenia skutkuje odpowiedzialnością solidarną z podmiotem zlecającym.

<sup>34</sup> W doktrynie spotykany jest jeszcze pogląd (i raczej powszechnie aprobowany) zgodnie z którym ostateczne rozstrzygnięcie nadzorcze lub uchylenie przez Prezesa Rady Ministrów aktu prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę lub organy administracji niezespalonej oznaczać będzie „właściwy tryb” w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 kc (zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 381.

szkodą.

Oczywiście należy mieć na uwadze, że stanowisko sformułowane w niniejszym opracowaniu, jest wyrazem przyjętych założeń i stanowi jeden z wielu możliwych modeli interpretacyjnych. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa M. Safjana, który stwierdził, że „*kwestia tzw. bezprawności normatywnej jest niewątpliwie najbardziej sporna i zarazem najbardziej wrażliwa spośród wszystkich zagadnień związanych z odpowiedzialnością państwa*”<sup>35</sup>. Stąd też należy do kwestii odpowiedzialności władzy publicznej podchodzić z dużą dozą ostrożności i mieć na uwadze fakt, że ostateczne rozstrzygnięcie należeć będzie do sądu rozpoznającego konkretny przypadek, w określonym stanie faktyczny. Nie bez znaczenia będzie zapewne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jakie zapewne zapadnie w bliżej nieokreślonej przyszłości. Na ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą gmin będzie miało wpływ zarówno orzeczenie co do zgodności lub niezgodności ustawy krajobrazowej z Konstatacją RP ale również (w przypadku wyroku uznającego niekonstytucyjność) określenie przez TK skutków swojego orzeczenia.

Należy również pamiętać, że teza o braku odpowiedzialności gminy za uchwały krajobrazowe została sformułowana przy założeniu, że zostanie ona wydana zgodnie z ustawą krajobrazową i w przewidzianym przez nią trybie.

**Marcin Muza**

*radca prawny*

**Miłosz Haber**

*aplikant adwokacki*

---

<sup>35</sup> M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 51.



Looking for a sign?  
(you were born to dance)

**GO**  
OUTDOOR.  
**LAMAR**

LAMAR

---

**JAK WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ  
„USTAWY KRAJOBRAZOWEJ”?**



INSTYTUT  
METROPOLITALNY

**Gdańsk 2016**