

Jarosław Rzepa

prezes Rady Ministrów

Interpelacja nr 5425

Interpelacja w sprawie wątpliwości dotyczących kwalifikacji materiałów wyborczych

Szczecin 30.04.2020r.

Interpelacja poselska w przedmiocie konieczności nowelizacji art. 1a ust. 1 pkt. 3a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 ze zm.)

Działając na podstawie art. 115 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. 1997r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia [9 maja](#) 1996r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 1996r. nr 73, poz. 350), a także art. 192 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia [30 lipca](#) 1992r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992 nr 26, poz. 185 ze zm.), składam niniejszą interpelację w przedmiocie konieczności nowelizacji art. 1a ust. 1 pkt. 3a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 ze zm.)

Stan faktyczny

Art. 17a ustawy z dnia [12 stycznia](#) 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 ze zm. – zwana dalej: *u.p.o.l.*) nadaje Radom Gmin w Polsce kompetencje do wprowadzenia opłat reklamowych od umieszczanych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych (zwana dalej: *opłatą klimatyczną*). Opłata ta pobierana jest [m.in.](#) od właścicieli, użytkowników wieczystych, czy posiadaczy samoistnych nieruchomości. *Ratio legis* tej regulacji opiera się na tym, by poszczególne organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (zwane dalej: *j.s.t.*) otrzymały uprawnienie do walki ze zbyt dużą ilością reklam na obszarze danej j.s.t. – co w konsekwencji, w zamierzeniu ustawodawcy ma doprowadzić do polepszenia jakości klimatu.

Jednocześnie *u.p.o.l.* nie zawiera definicji tablicy reklamowej, ani reklamy, odsyłając w tym zakresie do definicji legalnych zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm. – zwana dalej: *u.p.z.p.*). Art. 2 pkt. 16b tej ustawy stanowi, iż przez pojęcie „tablicy reklamowej” należy rozumieć: „przedmiot

materiałny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem”. Natomiast art. 2 pkt. 16a u.p.z.p. definiuje „reklamę” jako: „upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne”.

W związku z powyższymi definicjami, niektóre władze j.s.t. w Polsce uznały za reklamy także materiały wyborcze. Stało się tak na przykład w gminie Postomino, położonej w województwie Zachodniopomorskim, gdzie Straż Gminna prowadziła „akcję” informowania mieszkańców gminy o konieczności składania deklaracji dotyczącej umieszczenia reklamy oraz wnoszeniu opłat za taką reklamę w związku z wywieszeniem (np. na swoim ogrodzeniu) materiału wyborczego, promującego kandydatów, ubiegających się o urząd Prezydenta RP. Taki stan rzeczy może mieć także miejsce w innych rejonach Polski. W związku z czym pojawia się pytanie, czy przepisy ustawy u.p.z.p. należyście doprecyzowują pojęcie reklamy.

Stan prawny

Materiał wyborczy został zdefiniowany w art. 109 § 1 ustawy z dnia [5 stycznia](#) 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm. – zwana dalej: *Kodeksem wyborczym*). W przepisie tym za materiał wyborczy uznaje się: „[...] każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”. Definicję tę ustawodawca doprecyzował dodatkowo w art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego, przykładowo wyliczając rzeczy, wchodzące w zakres definiendum jako plakaty, ulotki i hasła. Przy czym każdy materiał wyborczy musi być wyraźnie oznaczony przez komitet, od którego pochodzi (art. 109 § 2 Kodeksu wyborczego).

Tym, co odróżnia materiał wyborczy od zwykłej reklamy jest ochrona prawna, którą ustawodawca objął takie materiały (na co wskazuje treść art. 109 § 3 Kodeksu wyborczego). Żadna inna reklama nie cieszy się podobną ochroną.

Jest to niezwykle istotne w kontekście ewentualnego nałożenia na materiały wyborcze opłaty klimatycznej. Jeśli bowiem ustawodawca roztoczył nad nimi szczególną ochronę, to uznać należy, iż materiały te nie powinny podlegać opłatom lokalnym. Wszak rozpowszechnianie materiału wyborczego stanowi jedną z najdonioślejszych form udziału obywatela w życiu publicznym. Taki przejaw zaangażowania nie może spotkać się z ciężarami fiskalnymi, nakładanymi ze strony państwa. Wręcz przeciwnie, władze publiczne – w tym władze j.s.t. – winny wspierać takie postawy u obywateli, a nie zniechęcać ich do podobnego zaangażowania.

Inną – już nie *stricte* prawną – cechą materiału wyborczego odróżniającą go od reklamy jest jego tymczasowość. Materiał wyborczy umieszcza się na pewien okres (kampanii wyborczej), po czym usuwa się go z przestrzeni publicznej. Kodeks wyborczy wyznacza ściśle terminy uprzątnięcia plakatów wyborczych (co do zasady 30 dni po dniu wyborów, jak wynika z art. 110 § 6 Kodeksu wyborczego). Tymczasem reklama jest trwałym nośnikiem, propagującym określone dobra.

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma ugruntowanego poglądu, co do tego, czy materiał wyborczy jest reklamą w myśl art. 2 pkt. 16a u.p.z.p. Sądy najczęściej odnoszą się do tej problematyki nie tyle w kontekście opłaty klimatycznej, ile ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. 1985 nr 14 poz. 60 ze zm. – zwana dalej: *u.p.d.*). Akt ten również odsyła do wyżej wymienionej definicji legalnej zawartej w u.p.z.p. (art. 4 pkt. 23 u.p.d.). Nawet w tym przypadku nie ma jednak ujednoczonej linii orzeczniczej: część sądów nie uznaje bowiem materiału wyborczego za reklamę (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia [9 maja](#) 2018r. – sygn. akt. II SA/Sz 34/18; a także wyrok WSA w Krakowie z 6 marca 2013r. - sygn. akt. III SA/Kr 669/12), część natomiast przyjmuje pogląd odmienny (por. wyrok NSA z dnia [21 lipca](#) 2017r. – sygn. akt. II GSK 2937/15). Jednakże zważyć należy, iż u.p.d. dotyczy zupełnie innej materii (zajęcie pasa drogowego drogi publicznej), niż u.p.o.l. (wywieszenie plakatu wyborczego na własnej posesji). Wnioskowanie *per analogiam* – już i tak niepełne – nie wydaje się zatem w tym przypadku uzasadnione.

Zważyć także trzeba, iż przyjęcie poglądu, w myśl którego materiał wyborczy miałby zostać uznany za reklamę i w związku z tym obłożony byłby opłatą klimatyczną, może prowadzić do wielu nadużyć. Decyzje o wprowadzeniu opłaty klimatycznej podejmuje bowiem Rada Gminy (a zatem czynnik o charakterze politycznym). Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której – zwłaszcza w trakcie wyborów, czy referendum lokalnych – Rada Gminy wprowadza obowiązek uiszczania takiej opłaty w tym tylko celu, aby zablokować aktywną kampanię wyborczą drugiej strony sporu politycznego.

Mając na względzie zarówno wątpliwości interpretacyjne, co do tego, czy materiał wyborczy jest reklamą w rozumieniu u.p.o.l., jak i brak ugruntowanego orzecznictwa w tym zakresie, należy postulować nowelizację definicji reklamy, zawartej w art. 1a ust. 1 pkt. 3a u.p.o.l. poprzez dodanie doń zdania drugiego o treści: „nie stanowi reklamy materiał wyborczy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia [5 stycznia](#) 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.)”.

Pozwoli to nie tylko na zakończenie sporów interpretacyjnych wokół tego pojęcia, ale także zapewni realizację normy art. 109 § 3 Kodeksu wyborczego, która obejmuje materiały wyborcze ochroną prawną.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się z następującymi pytaniami:

1. Czy materiał wyborczy stanowi reklamę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt. 3a ustawy z dnia [12 stycznia](#) 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 ze zm.) w zw. z art. 2 pkt. 16a ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.)?
2. Czy rozważano nowelizację art. 1a ust. 1 pkt. 3a ustawy z dnia [12 stycznia](#) 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 ze zm.) tak, aby wyłączyć pojęcie materiału wyborczego spod pojęcia reklamy? Jeśli tak, to na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne z nią związane?
3. Czy przykład gminy Postomino, która prowadziła poprzez Straż Gminną swoistą „akcję informacyjną” o konieczności składania deklaracji i wnoszenia opłat za reklamę w odniesieniu do

plakatów wyborczych jest przypadkiem odosobnionym czy też do ministerstwa trafiały sygnały o podobnych praktykach w innych częściach Polski? A jeśli tak o ile było takich przypadków oraz czy takie przypadki miały już miejsce w czasie wyborów parlamentarnych lub samorządowych?

Jarosław Rzepa

Poseł na Sejm RP

IX kadencji