

UCHWAŁY REKLAMOWE

Zagadnienia prawne i legislacyjne

redakcja naukowa

Maciej Kruś, Lucyna Staniszevska, Sławomir Pawłowski

Anna Biskup, Alicja Bogalecka-Pabisiak

Anna Brzezińska-Rawa, Anna Dobaczewska, Jarosław Kamiński

Maciej Kruś, Sławomir Pawłowski, Lucyna Staniszevska

Joanna Sumisławska, Paweł Wilkosz

UCHWAŁY REKLAMOWE

Zagadnienia prawne i legislacyjne

redakcja naukowa

Maciej Kruś, Lucyna Staniszevska, Sławomir Pawłowski

Anna Biskup, Alicja Bogalecka-Pabisiak
Anna Brzezińska-Rawa, Anna Dobaczewska, Jarosław Kamiński
Maciej Kruś, Sławomir Pawłowski, Lucyna Staniszevska
Joanna Sumisławska, Paweł Wilkosz



SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Miasto Poznań

Stan prawny na 1 lutego 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Artur Kuś

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-347-7

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Słowo wstępne	9
<i>Paweł Wilkosz</i>	
Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wyłączenia krajobrazowego	11
<i>Sławomir Pawłowski</i>	
Uchwały krajobrazowe (reklamowe) z perspektywy konstytucyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego	22
<i>Anna Brzezińska-Rawa</i>	
Nieważność uchwał krajobrazowych w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów	38
<i>Jarosław Kamiński</i>	
Audyt krajobrazowy a uchwała reklamowa	51
<i>Joanna Sumińska</i>	
Korelacja między uchwałą krajobrazową a zasadą dobrego sąsiedztwa przy ustalaniu warunków zabudowy dla obiektów reklamowych	66

<i>Alicja Bogalecka-Pabisiak</i> Cyfrowa (elektroniczna) reklama przyszłości a normy prawne. Perspektywa samorządów co do zasad i warunków sytuowania obiektów reklamowych a rozwój cyfrowy branży reklamy outdoorowej	80
<i>Maciej Kruś, Lucyna Staniszevska</i> Light pollution w kontekście reklamy przy drodze	98
<i>Anna Biskup</i> Zakres przedmiotowy tzw. uchwał krajobrazowych a reklamy wewnętrzne	113
<i>Anna Dobaczewska</i> Nieuczciwa reklama w przestrzeni publicznej	126
Zakończenie	145
Bibliografia	149

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- pr. bud.** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
- p.r.d.** – ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251)
- uchwała
krajobrazowa** – uchwała nr LXXXVIII/1671/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z 11.07.2023 r. w sprawie zasad warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Poznania (Dz.Urz. Woj. Wielk. poz. 7054)
- u.d.p.** – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
- u.o.k.k.** – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616)
- u.p.o.l.** – ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)

- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
- u.z.n.k.** – ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)

Inne

- CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz.Urz.** – Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
- Woj. Mazow.**
- Dz.Urz.** – Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
- Woj. Podkarp.**
- Dz.Urz.** – Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
- Woj. Śląsk.**
- Dz.Urz.** – Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
- Woj. Wielk.**
- GDDKiA** – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
- KPP** – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- PiP** – Państwo i Prawo
- PPH** – Przegląd Prawa Handlowego
- PUG** – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- SN** – Sąd Najwyższy
- TK** – Trybunał Konstytucyjny
- UOKiK** – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- WSA** – wojewódzki sąd administracyjny
- ZNSA** – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

SŁOWO WSTĘPNE

W dniach 23–24.05.2024 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu we współpracy z Wydziałem Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania zorganizowano konferencję zatytułowaną „Problemy prawne i legislacyjne uchwał reklamowych”. Uczestniczyli w niej przedstawiciele władzy centralnej, organów samorządów terytorialnych z całej Polski, eksperci i naukowcy.

Celem wydarzenia było przedstawienie wyzwań, z jakimi mierzą się samorzady przy podejmowaniu uchwał krajobrazowych oraz egzekwowaniu ich zapisów w poszczególnych miastach. Panele eksperckie przybliżyły problemy związane z ładem przestrzennym, polityką reklamową polskich miast oraz wyjaśniły uczestnikom, dlaczego współcześnie uchwały reklamowe są tak niezbędnymi aktami prawa miejscowego.

W imieniu organizatorów pragniemy podziękować referentom za trud przygotowania pisemnych form swoich wypowiedzi, a autorem – uczestnikom wydarzenia za podzielenie się cennymi uwagami odnoszącymi się do tematu konferencji. Wyrazy wdzięczności kierujemy do Dyrektora Wydział Urbanistyki i Architektury Pana Piotra Sobczaka oraz do Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UAM Profesora Tomasza Nieboraka, dzięki którym konferencja mogła się odbyć, a publikacja – powstać.

Opracowanie zostało podzielone na siedem rozdziałów. W pierwszej kolejności poruszone zostały aspekty konstytucyjności przepisów

uchwał krajobrazowych, tj. problematyka tzw. wyłączenia krajobrazowego, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego. Kolejno omówiono zagadnienie audytu krajobrazowego w zestawieniu z uchwałą reklamową. Ukazano także korelację między uchwałą krajobrazową a zasadą dobrego sąsiedztwa przy ustalaniu warunków zabudowy dla obiektów reklamowych. Pozostałe teksty skupiają się na reklamie cyfrowej i *light pollution* w stosunku do reklamy cyfrowej. Ostatni rozdział dotyczy nieuczciwej reklamy w przestrzeni publicznej.

Książka wieńczy dyskusję nad prawnymi i legislacyjnymi aspektami uchwał reklamowych. Powstała dzięki zaangażowaniu wydawnictwa Wolters Kluwer – partnera wydarzenia.

Zarówno konferencja, jak i niniejsza publikacja są adresowane do prawników, architektów, urbanistów oraz pracowników administracji publicznej i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności odpowiedzialnych za zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym.

Redaktorzy naukowci

Paweł Wilkosz

KONSTITUCYJNOŚĆ PRZEPISÓW UCHWAŁ KRAJOBRAZOWYCH – PROBLEMATYKA TZW. WYWŁASZCZENIA KRAJOBRAZOWEGO

Wątpliwości związane z konstytucyjnością zapisów uchwał krajobrazowych oraz problem tzw. wywłaszczenia krajobrazowego wyłoniły się w polskim porządku prawa publicznego w związku z nowelizacją przepisów ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ dokonaną ustawą z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Przyjęcie ustawy nowelizującej stanowiło wykonanie zobowiązania wynikającego z ratyfikowania przez Polskę 24.06.2004 r. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej przez państwa członkowskie Rady Europy we Florencji w dniu 20.10.2000 r.² W konwencji tej krajobraz uznano za wartość – ważną część jakości życia ludzi, zamieszkujących wszędzie: na obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również na obszarach o wysokiej jakości oraz obszarach pospolitych. Państwa ratyfikujące konwencję zobowiązały się do wprowadzenia polityki krajobrazowej, ukierunkowanej na jego ochronę i należyte planowanie. Przyjęta nowelizacja doprecyzowała dotychczasową i – jak się okazało – niewystarczającą regulację normatywną związaną z zasadami i warunkami sytuowania

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.

² Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

oraz usuwania reklam z przestrzeni. Nowelizacją objęto szereg ustaw, w których problematyka ta była uregulowana w sposób fragmentaryczny. Znowelizowano m.in.: ustawę z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ (wprowadzając możliwość stosowania wielokrotnych grzywnien w celu przymuszenia, zmierzających do wykonania obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszczędzającym otoczenia), ustawę z 21.03.1985 r. o drogach publicznych⁴ (dodając np. definicję legalną reklamy, regulując zasady sytuowania reklam świetlnych przy drogach), ustawę z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵ (wprowadzając instytucję opłaty reklamowej). Największa zmiana, stanowiąca swoistą rewolucję w zasadach sytuowania reklam, została wprowadzona jednak do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której po art. 37 dodano art. 37a–37e. Istota tych zmian sprowadzała się do wyposażenia gmin w kompetencje do przyjmowania uchwał krajobrazowych, a więc aktów prawa miejscowego regulujących zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Podstawą prawną dla podejmowania tych uchwał stał się dodany wskutek nowelizacji przepis art. 37a ust. 1–10 u.p.z.p. Pozostałe dodane przepisy dotyczą: procedury przyjmowania uchwał krajobrazowych (art. 37b), wyłączenia stosowania przepisów dotyczących reklam (art. 37c), postępowania sankcyjnego za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej (art. 37d), odesłania do przepisów Ordynacji podatkowej (art. 37e).

Uchwała krajobrazowa stała się swoistym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dedykowanym reklamom, ogrodzeniom oraz obiektom małej architektury. Wejście w życie jej zapisów spowodowało utratę mocy obowiązującej tych fragmentów wcześniejszych planów miejscowych, przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji, które

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.

dotyczyły tych samych obiektów, których regulację wprowadziła uchwała krajobrazowa. Równoczesna nowelizacja przepisów ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane⁶ nie pozostawiła również wątpliwości, że uregulowania uchwał reklamowych muszą być uwzględniane w postępowaniach o pozwolenie na budowę (por. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a), postępowaniach zgłoszeniowych (por. art. 30 ust. 6 pkt 2) oraz w postępowaniach legalizacyjnych (por. art. 48b ust. 2 pkt 1). Uchwała krajobrazowa, będąc aktem prawa miejscowego, zyskała zatem wysoką rangę w lokalnym i krajowym systemie prawnym.

Od początku obowiązywania nowej regulacji, dotyczącej uchwał krajobrazowych wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudzał przepis art. 37a u.p.z.p., określający zakres delegacji ustawowej przekazanej samorządom gminnym. Z kolei największe zastrzeżenia odnosiły się do przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p., stanowiącego, że: „Uchwała, o której mowa w ust. 1, określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały”.

Pierwszym dylematem natury konstytucyjnej było wyjaśnienie wątpliwości co do retroaktywnego skutku obowiązywania uchwał krajobrazowych, w sytuacji gdy ogólną zasadą prawa wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Problem dotyczył nośników reklamowych już istniejących w przestrzeni, a powstałych przed wejściem w życie zapisów uchwał krajobrazowych, które z nową regulacją (zasadami sytuowania, rozwiązaniami dotyczącymi użytych materiałów czy gabarytów obiektu) okazałyby się niezgodne. Istotą wątpliwości stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie czy urządzenia reklamowe istniejące – a więc powstałe przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej – powinny zostać zwolnione z obowiązku dostosowania do nowych standardów, czy też powinny zostać dostosowane do nowych warunków ich sytuowania przyjętych

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

w uchwale krajobrazowej. Ustawodawca uznał, że ochrona krajobrazu oraz kształtowanie ładu przestrzennego w gminie wymaga zaingerowania w stan istniejący. Uchwała krajobrazowa ma być bowiem lekarstwem i kuracją uzdrawiającą stan jakości krajobrazu, a nie jedynie prewencją. Świadczą o tym podane w uzasadnieniu projektu ustawy z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu dane dotyczące dotychczasowych instrumentów zwalczania chaosu reklamowego, wskazujące na ich nieefektywność. Tytułem przykładu podano zbyt małą i niewystarczającą liczbę administracyjnych postępowań egzekucyjnych zmierzających do wykonania obowiązku usunięcia oszpecającego otoczenie obiektu budowlanego. Uchwały krajobrazowe, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p., odnoszą zatem skutek do wszystkich urządzeń reklamowych, a więc tych już istniejących oraz takich, które dopiero powstaną. Powyższy wniosek poparło następnie orzecznictwo sądów administracyjnych – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10.04.2019 r. (II SA/Gd 749/18)⁷, gdzie stwierdzono: „gdyby zatem zwolnić istniejące w dniu wejścia w życie uchwał krajobrazowych nośniki reklamowe spod obowiązku dostosowania do ich przepisów, utrwalony zostałby jedynie istniejący «porządek» reklamowy, a tym samym nie byłoby możliwe wprowadzenie realnych zmian”.

Kolejnym dylematem zauważonym przez sądy administracyjne związanym ze stosowaniem nowych przepisów było znaczenie pojęcia „istniejące”, w rozumieniu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Praktyka stosowania i interpretowania tego przepisu przez organy administracji publicznej pokazała, że wątpliwości wzbudza to czy nośnik ma istnieć w znaczeniu faktycznym czy też prawnym. Nośnikiem istniejącym mógłby być bowiem nie tylko obiekt realnie istniejący w przestrzeni, ale także „widziany przez prawo”, a więc legitymujący się niezbędnymi aktami administracyjnymi, regulującymi jego powstanie i istnienie. Właściwego zinterpretowania użytego słowa „istniejące” dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku

⁷ LEX nr 2653296.

z 8.03.2022 r. (III SA/Kr 1183/21)⁸ wskazał, że: „przyjęcie przez organ II instancji założenia, że o istnieniu zagospodarowania terenu na cele reklamowe, decyduje stan prawny związany z wydanym zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego, a nie stan faktyczny, pozostaje w sprzeczności z założeniem ustawodawcy (...)”. Powyższe stanowisko, z którym należy się zgodzić, jest więc takie, że nośnikiem istniejącym, w rozumieniu art. 37a ust. 9 u.p.z.p., jest taki, który faktycznie istnieje w przestrzeni.

Uznając powyższy stan prawny za dostatecznie wyjaśniony, idąc dalej należy zauważyć, że wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudza to, czy wprowadzone uregulowanie, odnoszące skutek do istniejących nośników reklamowych, jest wystarczające z punktu widzenia konstytucyjnie chronionych praw i wartości. Należy zaznaczyć, iż ustawodawca dodając przepis art. 37a u.p.z.p., wskazał, że uchwała krajobrazowa musi zawierać postanowienia dotyczące:

- warunków dostosowania nośników istniejących do zgodności z nowymi zasadami i warunkami sytuowania reklam, przyjętymi w materialnoprawnych zapisach uchwały (mogą to być warunki prawne, np. w myśl zasady *prior tempore potior iure*, czy faktyczne, np. nośnik o mniejszych gabarytach wypiera większy, preferencja nośników sytuowanych w wiatach przystankowych, które wypierają nośniki wolnostojące),
- terminu dostosowania nośników istniejących, nie krótszego niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Dostrzeżoną już wówczas luką prawną nowej regulacji był brak mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej (naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych). Wprowadzona nowelizacja nie przewidziała bowiem jakichkolwiek podstaw do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu obiektywnej szkody wywołanej koniecznością rozbiórki lub usunięcia nośnika reklamowego, który powstał przed wejściem w życie zapisów uchwały krajobrazowej w sposób legalny (na podstawie zgód budowlanych – decyzja

⁸ LEX nr 3330346.