

SŁAWOMIR ZWOLAK

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej. Filia w Stalowej Woli

## ZASADY LOKALIZOWANIA NOŚNIKÓW REKLAMOWYCH W ŚWIETLE WYMOGÓW OCHRONY KRAJOBRAZU

### 1. WPROWADZENIE

Współcześnie walory krajobrazowe poddawane są silnej presji związanej z procesami rozwojowymi. Przykładem tego są liczne inwestycje w różnego rodzaju nośniki reklamowe naruszające ład przestrzenny i zaburzające harmonię krajobrazu, w szczególności dokonywane pod naporem lokalnych przedsiębiorców. Dlatego też sprawy związane z zasadami sytuowania reklam są wciąż aktualne i wymagają rozważań w kontekście ich legalności i ochrony pod kątem ładu przestrzennego i ochrony krajobrazu. Reklama wielkoformatowa jest obecnie uznawana za najbardziej prestiżowy i ekskluzywny segment reklamy. Ogromne rozmiary reklamy wielkoformatowej pozwalają w skuteczny sposób przebić się z przekazem oraz zdominować inne treści reklamowe. Powszechnie uważa się, że reklamy wielkoformatowe są najskuteczniejszą formą reklamy zewnętrznej. Ich podstawowy cel – dotarcie do jak największej grupy odbiorców spowodowało, że powierzchnie wielkoformatowe na stałe zawitały do polskiego krajobrazu, ingerując tym samym w porządek przestrzeni publicznej. Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawne w zakresie lokalizowania

tablic i urządzeń reklamowych stanowią wystarczającą gwarancję zachowania ładu krajobrazowego. Artykuł przedstawia regulacje prawa budowlanego, prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy o drogach publicznych w zakresie lokalizowania tablic i urządzeń reklamowych i ich wpływ na krajobraz.

## 2. ZASADY LOKALIZOWANIA REKLAM WIELKOFORMATOWYCH

Zasady umieszczania reklam określają przede wszystkim przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>1</sup> oraz przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>2</sup>. W świetle art. 4 pkt 23 u.d.p. przez pojęcie reklamy należy rozumieć umieszczoną w polu widzenia użytkownika drogi tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, a także inny nośnik informacji wizualnej wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniem niebędący znakiem drogowym, ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informującą o nazwie formy ochrony przyrody. Natomiast w świetle ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup> reklama to upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne<sup>4</sup>.

Przy planach lokalizowania reklamy zewnętrznej należy w pierwszej kolejności mieć na uwadze regulacje prawa budowlanego. Istotnym problemem, jaki może zaistnieć w praktyce, jest właściwe zakwalifikowanie reklamy do odpowiedniej kategorii obiektu budowlanego. Reklama zewnętrzna może być: budowlą, obiektem małej architektury, tablicą lub urządzeniem reklamowym, o którym mowa w art. 29 ust. 2

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.; dalej: u.d.p.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; dalej: pr. bud.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130; dalej: u.p.z.p.

<sup>4</sup> Zob. art. 2 pkt 16a u.p.z.p.

pkt 6 pr. bud. Zakwalifikowanie nośnika reklamy do jednej z powyższych grup ma bowiem istotne konsekwencje w zakresie procedury jego budowania.

Biorąc pod uwagę różne nośniki reklamy zewnętrznej, ich budowa lub instalacja będzie wymagać: 1. uzyskania pozwolenia na budowę (jako budowla), 2. zgłoszenia (jako obiekt małej architektury w miejscu publicznym albo tablica lub urządzenia reklamowe), 3. nie wymagać żadnej procedury. Kwalifikacja danego nośnika reklamy będzie za każdym razem wymagać oceny konkretnego stanu faktycznego. Należy pamiętać, że w przypadku zaliczenia reklamy do kategorii budowli będziemy mieć do czynienia z takim urządzeniem reklamowym, które będzie trwale związane z gruntem, na które inwestor będzie zobowiązany uzyskać pozwolenie na budowę<sup>5</sup>. W tej sytuacji w języku prawniczym przy dokonywaniu wykładni przepisów prawnych, podobnie jak i przy opisywaniu pewnych faktów, należy mieć na uwadze określone zasady logiki i racjonalność wniosków. Dla stwierdzenia, że urządzenie reklamowe nie jest trwale związane z gruntem, nie przesądza to, czy urządzenie posiada fundament i czy jest on zagłębiony w ziemi, czy też ma tzw. płytę fundamentową, nie decydują też o tym technika i technologia, w jakiej konstrukcja ta jest wykonywana. Dla przyjęcia, że dany obiekt budowlany jest trwale związany z gruntem, istotne jest to, czy posadzenie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikiem mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję<sup>6</sup>. O tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, na które wymaga się pozwolenia na budowę, w istocie decydują jego parametry techniczne zgodne z wymogami art. 5

---

<sup>5</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2012 r., II SA/Wr 66/12, «Lex» nr 1225228. Należy zauważyć, że urządzenie reklamowe o wymiarach powierzchni ekspozycyjnej  $10 \times 6$  m ( $60 \text{ m}^2$ ), posadzone na fundamencie prefabrykowanym o średnicy 5,4 m i wysokości podstawy fundamentu od powierzchni terenu od 52 do 58 cm oraz wysokości słupa 4,50 m stanowi budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 pr. bud. w postaci wolno stojącego urządzenia reklamowego trwale związanego z gruntem. Jest to konstrukcja przestrzenna, stanowiąca budowlaną i techniczno-użytkową całość. Wyrok NSA z 14 lutego 2014 r., II OSK 2219/12, «Lex» nr 1569031.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 23 czerwca 2006 r., II OSK 923/05, «Lex» nr 266325.

ust. 1 pr. bud. i zasadami wiedzy technicznej, a więc wielkość urządzenia, jego konstrukcja i względy bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Z praktyki wiadomo, że w interesie inwestorów urządzeń reklamowych i właścicieli leży takie interpretowanie przepisów prawa, aby wszystkie urządzenia reklamowe były budowane na podstawie zgłoszenia, niezależnie od ich wielkości, masy czy też usytuowania. Jednakże nie można ulegać tym tendencjom, zapominając o względach bezpieczeństwa czy przepisach techniczno-budowlanych i zgodności z zasadami wiedzy technicznej<sup>8</sup>. Dlatego rozważając kwestię ewentualnego zaliczenia reklamy do kategorii obiektów małej architektury, należy zwrócić uwagę na ustawową definicję, która zgodnie z art. 3 pkt 4 pr. bud. stanowi, że przez obiekt małej architektury należy rozumieć 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. Jak widać z powyższego, definicja ta nie wymienia w sposób wyczerpujący wszystkich rodzajów obiektów, dlatego niewątpliwie do obiektów małej architektury można zaliczyć także inne obiekty, poza wyraźnie w nim wymienionymi. Należy jednak mieć na względzie, że każdorazowo cechą istotną takich obiektów jest wielkość<sup>9</sup>. W przypadku zakwalifikowania tablic i urządzeń reklamowych jako obiekty małej architektury ich funkcja nie może sprowadzać się jedynie do celów reklamowych. Decydujące w tym zakresie znaczenie ma przede wszystkim sposób wykorzystania

---

<sup>7</sup> Tablica reklamowa składająca się z elementów montowanych ze sobą w jedną całość i dająca się łatwo rozebrać nie jest zwolniona z wymogu pozwolenia na budowę. Bowiern przez budowę należy rozumieć również usytuowanie obiektu, który został wykonany w częściach, a następnie zmontowany w jedną całość. Wyrok WSA w Gdańsku z 30 marca 2016 r., II SA/Gd 583/15, «Lex» nr 2026979.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 15 maja 2009 r., II OSK 811/08, «Lex» nr 574315.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 27 kwietnia 2011 r., II SA/Rz 144/11, «Lex» nr 1596425; zdaniem sądu administracyjnego w Rzeszowie nie można zgodzić się z twierdzeniem, że obiektem niewielkim jest urządzenie reklamowe o wymiarach ekranu ledowego około 10 × 6 m, który został zamocowany na słupie na wysokości 4,5 m (mierzonej od poziomu terenu), posadowionej na stopie fundamentowej, której rozmiary wynoszą: 22,89 m<sup>2</sup> – powierzchnia, 21,69 m<sup>3</sup> – kubatura, 52 t – ciężar.

tablicy i urządzenia reklamowego, a w dalszej kolejności sposobu jego posadowienia na gruncie<sup>10</sup>. Uznanie zatem nośnika reklamowego za obiekt małej architektury w miejscu publicznym będzie skutkowało zgłoszeniem wykonania robót budowlanych<sup>11</sup>.

W kontekście sytuowania reklam istotnego znaczenia nabiera tematyka umieszczania reklam przy drodze. Podstawowymi wymogami będzie uwzględnienie następujących warunków: 1. minimalne odległości reklam od zewnętrznej krawędzi jezdni; 2. ogólny zakaz lokalizowania reklam w pasie drogowym poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów; 3. obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia właściwemu organowi; 4. obowiązek uzyskania zezwolenia zarządcy drogi.

Mając na uwadze powyższe wymogi, wypada podkreślić, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie reklamy jako obiektu niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami w ruchu drogowym w pasie drogowym może nastąpić tylko za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydanym w drodze decyzji administracyjnej<sup>12</sup>. W takiej decyzji określa się w szczególności rodzaj inwestycji, sposób, miejsce i warunki jej umieszczenia w pasie drogowym oraz pouczenie inwestora, że przed rozpoczęciem robót budowlanych ma obowiązek: 1. uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy; 2. uzgodnienia z zarządcą drogi, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, projektu budowlanego danego obiektu reklamowego lub urządzenia; 3. uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego, dotyczącego prowadzenia robót w pasie drogowym lub na umieszczenie w nim obiektu lub urządzenia reklamowego<sup>13</sup>.

Zgodnie z regulacjami ustawy o drogach publicznych zabrania się w pasie drogowym czynności, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Zabronione są czynności mogące powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszać jej trwałość. Ograniczenia dotyczą także reklam emitujących światło, ponieważ

---

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Opolu z 6 listopada 2008 r., II SA/Op 289/08, «Lex» nr 531771.

<sup>11</sup> Zob. art. 29 ust. 1 pkt 22 pr. bud. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 pr. bud.

<sup>12</sup> Zob. art. 39 ust. 1 u.d.p.

<sup>13</sup> Zob. art. 39 ust. 3a u.d.p.

i one muszą spełniać określone wymagania. Zgodnie z art. 42a ust. 2 u.d.p. w przypadku reklam umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej: 1. niedopuszczalne jest wyświetlanie ruchomych obrazów; 2. niedopuszczalne jest stosowanie efektów wizualnych i przerw pomiędzy kolejno wyświetlanymi informacjami; 3. minimalny czas prezentacji musi być dłuższy niż 10 sekund. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w myśl art. 45 ust. 1 pkt 7 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>14</sup> zabrania się umieszczania na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających i/lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu. Ponadto pamiętać należy o szczególnych regulacjach wynikających z warunków technicznych określonych w aktach wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane.

W świetle przywołanych regulacji prawnych ograniczających lokalizowanie reklam należy podkreślić, że zasadą jest zakaz umieszczania reklam w pasie drogowym, a odstępianie od tej zasady jest wyjątkiem. Dlatego należy przyjąć, że to wnioskodawca powinien przedstawić argumenty i dowody na to, iż umieszczenie reklamy nie spowoduje w konkretnych okolicznościach zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wnioskodawca powinien także wykazać, że umieszczenie reklamy w określonym miejscu jest szczególnie uzasadnionym przypadkiem. Sąd podkreślił, że zarządca drogi może przeprowadzić z urzędu określone dowody, które posłużą do weryfikacji materiału przedstawionego przez wnioskodawcę, ale co do zasady nie ma takiego obowiązku<sup>15</sup>. Na podstawie zebranego materiału dowodowego zarządca drogi oceni, czy zajęcie pasa drogowego na lokalizację danego urządzenia jest dopuszczalne, to znaczy czy nie będzie powodować niszczenia drogi lub naruszać zadań organu zarządzającego drogą, w tym, czy nie będzie naruszać obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>16</sup>. A zatem obowiązkiem organu jest zweryfikowanie przesłanki udzielenia bądź odmowy udzielenia zezwolenia w ramach realizacji zasady prawdy

---

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2047 ze zm.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 11 lutego 2014 r., II GSK 1948/12, «Lex» nr 1450728.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 25 października 2012 r., II GSK 1547/11, «Lex» nr 1234107.

materialnej. Wydana w tej materii decyzja będzie należała do kategorii decyzji uznaniowych (swobodnych), co oznacza, że w określonym stanie faktycznym danej sprawy administracyjnej organ ma prawo wyboru jednego z dopuszczalnych wariantów rozstrzygnięcia, jednakże granice uznania administracyjnego będą wyznaczać przesłanki odmowy udzielenia wskazanego zezwolenia<sup>17</sup>.

### 3. TABLICE I URZĄDZENIA REKLAMOWE NA BUDYNKACH

Przez pojęcie tablicy reklamowej należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący do ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejoną na okna budynków i reklamy umieszczone na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Zaś urządzeniem reklamowym jest także przedmiot materialny przeznaczony lub służący do ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 pr. bud. pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów ustawy o ruchu drogowym. Jak stanowi art. 30 ust 1 pkt 2 pr. bud., prace polegające na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych wymagają jedynie zgłoszenia. Należy

---

<sup>17</sup> M. BURSZTYNOWICZ, *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, s. 187.

<sup>18</sup> Zob. art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p.

jednak pamiętać, że takie urządzenie reklamowe nie może być trwale związane z gruntem, jak również nie może być budowlane, ale jedynie instalowane<sup>19</sup>. Zauważyć przy tym należy, że zgłoszenie wykonywania danych prac związanych z instalowaniem tablic i urządzeń reklamowych oparte jest w dużym stopniu na uznaniowej ocenie organu administracji. Właściwy organ w sprawach zgłoszenia jest uprawniony z mocy art. 30 ust. 7 pr. bud. do nałożenia na inwestora uzyskania pozwolenia na budowę robót objętych zgłoszeniem. Uprawnienie takie oparte jest na ogólnych wskazaniach i ma charakter całkowicie uznaniowy<sup>20</sup>. Obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę może być nałożony, jeżeli realizacja tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub może spowodować: 1. zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia; 2. pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; 3. pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; 4. wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Ponadto, aby przeciwdziałać negatywnym sytuacjom, które mogą dotyczyć przykrywania okien reklamą, prawo wprowadza ograniczenia w tym obszarze. Zgodnie z § 14a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych<sup>21</sup> budynek mieszkalny wielorodzinny powinien być użytkowany w sposób zapewniający nieograniczenie oświetlenia dziennego mieszkań; ponadto na budynku mieszkalnym wielorodzinnym mogą być instalowane urządzenia i nośniki reklamowe oraz inne urządzenia niezwiązane z użytkowaniem budynku lub mieszkania, o ile nie ograniczają oświetlenia dziennego mieszkania. Zatem zakazane jest umieszczanie reklamy na budynku, jeśli choć w najmniejszym stopniu ogranicza oświetlenie dzienne mieszkania<sup>22</sup>. Natomiast reklama może być umieszczona na ścianie, na której nie

---

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 21 stycznia 2012 r., II OSK 2117/10, «Lex» nr 1138077.

<sup>20</sup> E. RADZISZEWSKI, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 82 i n.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 74, poz. 836 ze zm.

<sup>22</sup> Zauważyć należy, że instalacja baneru na budynku mieszkalnym, która ma na celu zabezpieczyć remont elewacji, poprzez montaż siatki z nadrukiem reklamowym

ma okien lub gdy mieści się pomiędzy oknami. Powyższe ograniczenia nie dotyczą innych budynków niebędących budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi.

Inaczej procedura umieszczania reklam i tablic reklamowych będzie wyglądać w przypadku obiektu zabytkowego<sup>23</sup>. W świetle art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>24</sup> właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego jest zobowiązany uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na dokonanie przy takim zabytku lub jego otoczeniu czynności polegających na umieszczeniu na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 u.o.z., mówiącym, że starosta w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, że zabytek ten podlega ochronie. Uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie nie zwalnia jednak z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub obowiązku zgłoszenia<sup>25</sup>.

---

powinna zostać sprawdzona pod kątem ewentualnego zasłaniania okien mieszkań oraz w jakim stopniu niezbędnym ma służyć remontowi elewacji, zabezpieczając prace budowlane. Sytuacja, w której zainstalowano siatkę reklamową na podstawie skutecznego zgłoszenia robót budowlanych, ale roboty budowlane prowadzono w sposób istotnie odbiegający od przepisów techniczno-budowlanych, doprowadzi do wydania przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji wstrzymującej prowadzenie robót budowlanych i nakazującej powrót do poprzedniego stanu zgodnego z prawem. Naruszenie przepisów techniczno-budowlanych będzie dotyczyć sposobu zamontowania baneru, który nie będzie związany z remontem elewacji, a ponadto będzie ograniczał oświetlenie dzienne lokali mieszkalnych. Wyrok WSA w Poznaniu z 27 lipca 2016 r., II SA/Po 1049/15, «Lex» nr 2116787.

<sup>23</sup> Zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 3 pkt 1 u.o.z. „zabytkiem jest nieruchomości lub rzecz ruchoma, ich część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.; dalej: u.o.z.

<sup>25</sup> M. ŁACZMAŃSKA, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. KISIŁOWSKA, Warszawa 2009, s. 610.

#### 4. OCHRONA PRAWNA KRAJOBRAZU

Kwestia tablic i urządzeń reklamowych ma ścisły związek z problematyką ochrony krajobrazu, który należy uznać za wartość szczególnie chronioną i poszukiwaną w wartościach niematerialnych oraz w systemie norm estetycznych. Krajobraz postrzegany jest w kategoriach obrazu, widoku, powodującego określone wrażenia. Mimo że jest pochodną pewnego szczególnego układu rzeczy, sam nie może być traktowany w kategoriach materialnych. Wartościowanie krajobrazu jest konsekwencją uwarunkowań cywilizacyjnych. Miarą oceny krajobrazu są czynniki pozostające poza sferą prawnomaterialną. Nie oznacza to jednak, że sfera ocen w tym zakresie ma charakter subiektywny i jest pozostawiona każdemu do indywidualnego rozstrzygnięcia; przeciwnie, to grupy społeczne, społeczeństwa mają swój podstawowy, wspólny dla danej społeczności, wypracowany przez pokolenia system wartości, także w sferze doznań estetycznych. Zasadność szczególnej ochrony prawnej krajobrazu wynika przede wszystkim z tego, że krajobraz jest pochodną pewnego niepowtarzalnego układu przestrzeni, układu charakteryzującego się wysokim stopniem wrażliwości. Ingerencja w ten układ może prowadzić do często trwałych nieodwracalnych zmian, stąd też głównym powodem i celem poddania prawnej regulacji, w tym prawnej ochrony krajobrazu, jest zapobieganie i przeciwdziałanie zachowaniom i pewnym stanom rzeczy zagrażającym temu układowi w przestrzeni, który wywołuje pozytywne przeżycia estetyczne<sup>26</sup>. Jak słusznie zauważa Marek Szewczyk, ochrona krajobrazu powinna być traktowana w kategorii interesu publicznego, bowiem z walorów krajobrazowych nie można korzystać z wyłączeniem innych osób<sup>27</sup>. Zatem publiczny charakter krajobrazu i związany z tym problem reklam wielkoformatowych zmusił ustawodawcę do ustanowienia w tym zakresie odpowiednich regulacji prawnych. Rezultatem legislacyjnych działań stała się

---

<sup>26</sup> T. BĄKOWSKI, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Planowanie przestrzenne i strategiczne*, red. R. BISKUP, A. HAŁADYJ, «Prawo – Administracja – Kościół» nr specjalny/2006, s. 35 i n.

<sup>27</sup> M. SZEWCZYK, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 października 1999 r., II SA/Gd 686/99*, «Orzecznictwo Sądów Polskich» 11/2000, s. 162.

ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>28</sup>. Wprowadzenie tejże ustawy do porządku prawnego związane było z negatywnymi opiniami wielu środowisk, które zauważały zupełną dowolność w zakresie sytuowania reklam. Reklamom takim często zarzucano zawłaszczenie przestrzeni, chaos w zakresie zarówno przekazu, jak i ich lokalizacji<sup>29</sup>. Celem przyjętych regulacji stało się uporządkowanie swoistego chaosu w zakresie sytuowania reklam w przestrzeni publicznej<sup>30</sup>. Ustawa ta, zwana ustawą krajobrazową, dała gminom możliwość podejmowania uchwał krajobrazowych, znosząc tym samym konieczność uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w celu określenia warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Ponadto warto podkreślić, że ustawa krajobrazowa wprowadziła do ustawy o drogach publicznych rozwiązanie dające możliwość umieszczenia w granicach miast na prawach powiatu tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na gruntach w pasie drogowym, na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas, gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczane na wiatach przystankowych lub obiektach małej architektury<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 774.

<sup>29</sup> Zob. M. RYPINA, A. SYPNICKI, *Propozycje nowych regulacji z zakresu ochrony krajobrazu (w tym ochrony widoku)*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2015, s. 207-209.

<sup>30</sup> Przestrzeń publiczna to, najogólniej ujmując, wszelkie miejsca (wydzielone granicami lub liniami) powszechnie i nieodpłatnie dostępne dla każdej osoby, w których może ona znaleźć się w dowolnym czasie i na bliżej nieokreślony czas. Do przestrzeni można zaliczyć np. drogi, parkingi, place miejskie, parki, różnego rodzaju dostępne budowle i budynki stanowiące własność publiczną. J. DZIEDZIC-BUKOWSKA, J. JAWORSKI, P. SOSNOWSKI, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 172.

<sup>31</sup> P. KLEDZIK, *Kilka uwag o zakresie granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej*, «Roczniki Nauk Prawnych» 1/2016, s. 150 i n.

## 5. LOKALIZACJA TABLIC REKLAMOWYCH W UCHWALE KRAJOBRAZOWEJ

Największy wpływ na lokalizację reklam ma uchwała krajobrazowa, która jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 37a u.p.z.p. rada gminy może ustalić w formie uchwały 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. Uchwała ta dotyczy także szyldów<sup>32</sup>, z tym że w odniesieniu do nich określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Kwestią fakultatywną jest, czy rada gminy może podjąć wymienioną uchwałę. Jeśli rada gminy podejmie uchwałę w przedmiocie sytuowania omawianych elementów, to wówczas postanowienia planu miejscowego regulujące te kwestie utracą moc<sup>33</sup>. W świetle art. 37d u.p.z.p. ustawodawca wprowadził mechanizm sankcjonowania naruszeń uchwalonych przez radę gminy zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały ustanawiającej zasady i warunki będzie powodować wymierzenie kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji administracyjnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, wówczas karę pieniężną wójt (burmistrz, prezydent miasta) wymierzy odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na którym umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z uchwalonymi przez radę gminy zasadami. Karę pieniężną wymierza się od dnia, w którym

---

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 16d u.p.z.p. przez pojęcie szyldu „należy [...] rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują”.

<sup>33</sup> M. BIELECKI, *Proces inwestycyjno-budowlany, aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 253.

organ wszczął postępowanie w sprawie, do dnia dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów uchwały rady gminy albo usunięcia tablicy lub urządzenia. Wielkość kary pieniężnej uzależniona jest jednak od wprowadzenia opłat reklamowych przez gminy. Podkreślić należy, że decyzja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w tym zakresie będzie z mocy prawa podlegała natychmiastowemu wykonaniu. Nakaz usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego w trybie natychmiastowej wykonalności ma w założeniu przeciwdziałać przypadkom, w których danym podmiotom – mimo założenia kary – nadal opłacałoby się utrzymywać reklamę niezgodną z prawem<sup>34</sup>. Dodać należy, że kary będą także naliczane, mimo że wcześniej reklamy były zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i odpowiadały wcześniej umowom zawartym z gminami. Przy stosowaniu postanowień uchwały krajobrazowej należy pamiętać, że wykładnia przepisu prawa miejscowego musi być zgodna z przepisami prawa materialnego, tj. art. 30 ust. 6 pkt 2 pr. bud. Będzie to miało zastosowanie w sytuacji, w której zamierzenie budowlane objęte zgłoszeniem nie narusza przepisów aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała krajobrazowa.

W kontekście przyznanych uprawnień dla rady gminy może powstać pytanie, czy zakaz umieszczania na budynku reklamy, która dotyczy firmy przedsiębiorcy, który jest jednocześnie właścicielem budynku i gruntu, może powodować naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP<sup>35</sup>. I tym samym zostać pozbawiony prawa do reklamowania własnej firmy tylko dlatego, że znajduje się na określonym obszarze gminy.

Przy analizowaniu niniejszego problemu należy w pierwszej kolejności przywołać ogólną zasadę wolności zagospodarowania przestrzeni wynikającą z roli i funkcji planu miejscowego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych w ustawach, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym lub decyzji o warunkach

---

<sup>34</sup> M. RYPINA, A. SYPNICKI, *Propozycje nowych...*, s. 220.

<sup>35</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

zabudowy, jeżeli nie narusza prawem chronionego interesu publicznego lub osób trzecich<sup>36</sup>. Uprawniony do nieruchomości może zatem zagospodarować ją dowolnie, w zakresie obowiązującego prawodawstwa. Elementem konstytucyjnie chronionego w polskim systemie prawnym prawa własności nieruchomości jest zatem wolność jej zagospodarowania<sup>37</sup>. Analiza niniejszej kwestii prowadzi do spostrzeżenia, że o ile uchwała krajobrazowa miałaby wprowadzać ograniczenia tej wolności, taki zakaz musiałby zostać wyartykułowany wprost<sup>38</sup>. Należy pamiętać, że postanowienia uchwały krajobrazowej odnoszące się do lokalizacji reklam dotyczą wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej. Dlatego zasada wolności zagospodarowania przestrzennego jest podstawową regulacją kształtującą sposób wykonywania prawa własności, stanowiącą istotną dyrektywę interpretacyjną w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni na rzecz uprawnień właścicielskich. Wyodrębniona tak zasada wolności zagospodarowania wynikająca z konstytucyjnie chronionego prawa własności<sup>39</sup> ma służyć ochronie jednostki przed niedozwoloną ingerencją w sferę jej praw. Z tego względu w pełni uzasadnione wydaje się rozpatrywanie uchwały krajobrazowej z punktu widzenia konstytucyjnie chronionego prawa własności.

---

<sup>36</sup> Zdaniem K. Świderskiego treści art. 6 ust. 2 u.p.z.p. z pewnością nie należy interpretować w kierunku przyjęcia, że prowadzi do pozytywnego zdefiniowania sposobu wykonywania prawa własności. Oznacza to, że przepis ten nie jest źródłem normy tworzącej nowe prawo podmiotowe dla jednostki (prawo do zagospodarowania terenu na określonych przez przepisy zasadach). K. ŚWIDERSKI, *Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. NIŻNIK-DOBOSZ, Warszawa 2012, s. 476.

<sup>37</sup> Zob. T. BĄKOWSKI, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, «Gdańskie Studia Prawnicze», XXXIII, *Księga jubileuszowa 45-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. J. STELINA, A. SZMYT, Gdańsk 2015, s. 67; W. JAKIMOWICZ, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, «Samorząd Terytorialny» 6/2005, s. 47.

<sup>38</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 21 września 2011 r., II SA/Kr 827/11, «Lex» nr 1152885.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 17 kwietnia 2008 r., II OSK 421/07, «Lex» nr 469210.

Z istoty konstytucyjnie chronionego prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych. Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą przez działania o charakterze prawodawczym poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określających granice prawa własności oraz faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby<sup>40</sup>. Jedną z naczelných zasad demokratycznego państwa prawnego jest art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantujący ochronę własności i prawo jej dziedziczenia. Zamieszczenie tej zasady ochrony własności w Konstytucji podnosi ją do rangi elementów ustrojowych państwa<sup>41</sup>. Usytuowanie tego artykułu wśród zasad fundamentalnych ustroju ma swoje znaczenie dla podkreślenia wagi tego przepisu oraz interpretacji pozostałych części Konstytucji RP, co powoduje, że w rozważaniach nad prawem do własności nie sposób pominąć problemu wzajemnych relacji tego przepisu i przepisu art. 64 Konstytucji RP, wskazującego szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności. Nie wskazuje on wprawdzie, jaka jest treść prawa własności, lecz stanowi o granicach tego prawa, a mianowicie, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Wykładnia ustaleń uchwały krajobrazowej musi uwzględniać ich charakter jako przepisów prawa miejscowego, które kształtują prawa i obowiązki obywateli. Dokonując jej, trzeba mieć zatem na uwadze, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Powyższe uregulowanie, zwane zasadą proporcjonalności albo inaczej zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, wskazuje na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne

---

<sup>40</sup> Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, «OTK» 2/1/1999.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, «OTK» 25/2/1999.

ingerencji w prawo własności<sup>42</sup>. Odnosi się wprawdzie bezpośrednio do ustawodawcy, jednak gmina, stanowiąc uchwałę krajobrazową, musi tę regulę respektować. Wobec powyższego zarówno z art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP można wyprowadzić przesłankę dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności, tj. wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji<sup>43</sup>. Znajduje to również wyraz w sformułowaniu art. 140 k.c.<sup>44</sup>, że właściciel może korzystać z rzeczy w granicach ustaw. Zakres treści prawa własności wyznaczają trzy wyznaczniki granic prawa własności: 1. przepisy ustaw, 2. zasady współżycia społecznego oraz 3. społeczno-gospodarcze przeznaczenie danej własności. Ze sformułowania art. 140 k.c. wynika, że granice własności wyznaczają nie poszczególne przepisy, lecz całościowy kształt obowiązującego ustawodawstwa. Mogą to być zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy innych działów prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego<sup>45</sup>. Tak więc można stwierdzić, że w prawie cywilnym zawarta jest konstrukcja wyjściowa prawa własności, ale jego treść kształtowana jest przez cały system prawny, a przede wszystkim przez przepisy prawa administracyjnego<sup>46</sup>. Jak zauważa Marta Woźniak, każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi mieścić się w granicach wyznaczonych interesem publicznym<sup>47</sup>, zaś postulat uwzględnienia

---

<sup>42</sup> Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, «OTK» 2/1/1999.

<sup>43</sup> S. JAROSZ-ŻUKOWSKA, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 176. Wszelkie ograniczenia własności ustanowione w akcie planistycznym muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 września 2009 r., IV SA/Wa 814/09, «Lex» nr 646016.

<sup>44</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.).

<sup>45</sup> Zob. J. IGNATOWICZ, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 73-75.

<sup>46</sup> P. KWAŚNIAK, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 224 i n.

<sup>47</sup> M. WOŹNIAK, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. NIŹNIK-DOBOSZ, Warszawa 2012, s. 87.

w zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności nakłada na organy samorządowe obowiązek takiego zagospodarowania przestrzeni w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi spokojne i bezkonfliktowe wykonywanie prawa własności<sup>48</sup>.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią przykład na to, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i może doznawać licznych ograniczeń. Jednak takie zakazy winny, po pierwsze – wynikać z obowiązujących przepisów, a po drugie – co najistotniejsze w niniejszej sprawie, być jasno sformułowane. A zatem na podstawie postanowień uchwały krajobrazowej takie zakazy nie mogą być domniemywane. Ich obowiązywanie nie może bowiem być zależne od interpretacji organu administracji<sup>49</sup>. Wynika z tego, że choć w ramach władztwa planistycznego gminy mieści się uprawnienie do stanowienia określonych nakazów wynikających z przepisów prawa, jednak to na organie stanowiącym gminy ciąży obowiązek wyraźnego sformułowania zakazu. O ile ograniczenia w zakresie sytuowania reklam nie budzą większych wątpliwości, o tyle możliwość wprowadzenia całkowitego zakazu sytuowania reklam i urządzeń reklamowych może być potraktowana jako naruszenie konstytucyjnej ochrony prawa własności oraz wolności gospodarczej<sup>50</sup>. Dlatego w ramach kształtowania sytuacji prawnej właścicieli urządzeń reklamowych za naturalną należy uznać możliwość łączenia tego, co ogólne, z tym, co jednostkowe. Oznacza to, że w interesie publicznym jest więc ochrona prawnych interesów jednostki<sup>51</sup>. Na uwagę zasługuje stanowisko Sądu Najwyższego, według którego w państwie prawa nie ma miejsca na mechanicznie i sztywno pojmowaną nadrzędność interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. W każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień

---

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 17 września 2009 r., II OSK 985/09, «Lex» nr 597985.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z 6 lutego 2014 r., II OSK 2132/12, «Lex» nr 1450886.

<sup>50</sup> *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, Warszawa 2018, s. 488 i n.

<sup>51</sup> M. ZDYB, *Prawny interes jednostki w sferze prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 218 i n.

indywidualnych obywateli<sup>52</sup>. Przyjęcie przez organ gminy aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała krajobrazowa, jest niewątpliwie motywowane interesem publicznym, bowiem gmina chce w ten sposób zadbać o przestrzeń publiczną i doprowadzić do tzw. ładu reklamowego. Skutkiem takiego działania jest godzenie w prawa majątkowe właścicieli tablic i nośników powstałych przed wejściem w życie takiej uchwały, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę. To powoduje, że właściciele są zmuszeni do usunięcia tablic i nośników objętych uchwałą, na własny koszt, bez zapewnienia odszkodowania. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, ta sytuacja oznacza, że prawo własności zostało ograniczone, ponieważ nie mogą oni korzystać ze swojej nieruchomości w zakresie objętym treścią uchwały krajobrazowej, a dodatkowo zobowiązani są do zlikwidowania przedmiotu stanowiącego część ich majątku. Omawiana regulacja zawarta w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. wywołuje skutek w postaci ograniczenia praw majątkowych jednostek w celu realizacji interesu publicznego. W tym zakresie wspomniana regulacja wypełnia przesłanki konstytucyjnego pojęcia wyłączenia, ponadto powoduje bezprawność ingerencji w prawa majątkowe, czego skutkiem jest naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W szczególności dość problematyczna jest sytuacja, gdy właściciele nieruchomości występujący o stosowane pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych działali w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej. Odebranie im możliwości prowadzenia tej działalności, bez zapewnienia im słusznego odszkodowania, prowadzi do naruszenia interesu właścicieli tablic i nośników reklamowych objętych uchwałą krajobrazową<sup>53</sup>.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że uchwała krajobrazowa wkracza w stosunki prawne i ingeruje we własność prywatną, co stanowi naruszenie właściwej proporcji pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Podejmując się próby odpowiedzi na temat zapewnienia ładu krajobrazowego, należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich

---

<sup>52</sup> Wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, «OSNCP» 181/9/1994.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2023 r., P 20/19, «OTK-A» 102/2023.

lat można było zaobserwować, że efekty funkcjonowania ustawy krajobrazowej są niewielkie, co potwierdza nie tylko dość mała liczba gmin, w których przyjęto tego typu uchwały<sup>54</sup>, ale przede wszystkim, że akty te w znacznej mierze były uchylane w drodze rozstrzygnięć nadzorczych przez wojewodów<sup>55</sup>. Głównym powodem tego stanu rzeczy było przekraczanie granic kompetencji prawodawczych do wprowadzania nakazów i zakazów odnoszących się do istniejących nośników reklamowych. Z kolei jeśli w gminach już obowiązywała uchwała krajobrazowa, to okazywało się to rozwiązaniem niewystarczającym, bowiem brak było kompleksowych zasad i rozwiązań dotyczących sposobów weryfikacji legalności reklam, gospodarowania powierzchnią reklamową, przeciwdziałania nielegalnemu jej wykorzystywaniu czy wreszcie współpracy między urzędami gmin a na przykład zarządami dróg w tym zakresie<sup>56</sup>. A zatem mając na uwadze wymienione mankamenty, nie wydaje się, aby regulacje w zakresie uchwały krajobrazowej bez stosownych zmian miały gwarantować ład krajobrazowy, wypełniając konstytucyjne standardy w zakresie ochrony prawa własności.

## 6. PODSUMOWANIE

Analiza regulacji prawnych dotyczących sytuowania tablic i urządzeń reklamowych skłania do stwierdzenia, że mają one przede wszystkim walor ochronny. Współczesnym zagrożeniem dla dzisiejszego krajobrazu jest dowolne lokalizowanie w przestrzeni publicznej tablic i urządzeń reklamowych. Środkami zaradczymi są przepisy ustawy o drogach

---

<sup>54</sup> <https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa> [dostęp 16 września 2024 r.]

<sup>55</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 kwietnia 2024 r., nr WP-I.4131.91.2024 (Dz. Urz. Maz. poz. 4772); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 11 marca 2023 r., nr IF-II.4131.9.2023 (Dz. Urz. Lubel. poz. 1639); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 27 lutego 2023 r., nr IR-III.4131.4.2023.11 (Dz. Urz. Wielk. poz. 2262); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 23 maja 2019 r., nr NK-N.4131.87.2.2019.JW1 (Dz. Urz. Doln. poz. 3413).

<sup>56</sup> Informacja o wynikach kontroli, *Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej*, NIK. Delegatura w Poznaniu, nr LPO.403.5.2023.

publicznych, przepisy prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego uwzględniające regulacje tzw. ustawy krajobrazowej.

Powyższe akty prawne przewidują wiele ograniczeń sytuowania wszelkich reklam i urządzeń reklamowych, mając na uwadze bezpieczeństwo użytkowników dróg i budynków, a także zagwarantowanie porządku w przestrzeni publicznej. Istotne w tym miejscu jest przyznanie gminom uprawnienia do stanowienia uchwał krajobrazowych, dające podstawę prawną do przyjmowania swoistych kodeksów reklamowych, przewidujących ograniczenia w umieszczaniu reklam oraz ustanawianiu stref ochrony krajobrazu. Jednak instrumentarium prawne w zakresie zasad lokalizowania reklam od strony prawnej powinno chronić prawa majątkowe właścicieli nieruchomości, którzy otrzymali pozwolenie na budowę przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej. Należy podkreślić, że ochrona krajobrazu może uzasadniać odebranie właścicielom ich praw nabytych, ale nie w każdym przypadku i bezwarunkowo. Bowiem realizacja celu nadrzędnego, jakim jest ład krajobrazowy, wymaga aktywności proceduralnej ze strony organów gminy. Normy prawne uchwały krajobrazowej powinny być sformułowane w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a jej treść powinna normować w sposób precyzyjny wszelkie kwestie, bez wprowadzania stanu niepewności co do uregulowań uchwały, której zadaniem jest kształtowanie ładu krajobrazowego. Organy gminy powinny mieć jednak świadomość, że w demokratycznym państwie prawnym każde działanie władzy publicznej musi być podporządkowane zasadzie proporcjonalności, wyrażającej się w zastosowaniu takich środków, które będą odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uprawnionego celu<sup>57</sup>. Dlatego nie wydaje się odpowiednie i zgodne z konstytucyjną zasadą prawa własności i ochroną praw nabytych całkowite ustanawianie zakazów reklam przez gminy, bez jakiegokolwiek mocnej argumentacji prawnej i przyznania odszkodowania właścicielom nieruchomości. Mając na uwadze w szczególności wyrok

---

<sup>57</sup> J. SZLACHETKO, A. BOCHENTYN, *Reglamentacja wolności zabudowy na przykładzie tzw. uchwały krajobrazowej*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. BĄKOWSKI, Gdańsk 2016, s. 169.

Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., należy w pierwszym rzędzie postulować odpowiednie zmiany legislacyjne, tak aby zapewnić mechanizm kompensacyjny w aspektach ekonomicznych w stosunku do właścicieli nieruchomości, na których znajdują się nośniki reklamowe.

## ZASADY LOKALIZOWANIA NOŚNIKÓW REKLAMOWYCH W ŚWIETLE PRAWNYCH WYMOGÓW OCHRONY KRAJOBRAZU

### Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki sytuowania reklam i urządzeń reklamowych w polskim prawie. Celem obowiązujących regulacji prawnych jest bezpieczeństwo i ochrona przestrzeni publicznej. Realizacja tej ochrony wyraża się przede wszystkim w prawodawstwie określającym zasady ochrony krajobrazu. Wyrazem efektywnej polityki w tym zakresie jest określenie obowiązków dotyczących przewidzianej reglamentacji robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych.

## PRINCIPLES GOVERNING THE LOCATION OF ADVERTISING MEDIA IN LIGHT OF THE POLISH LEGAL REQUIREMENTS FOR LANDSCAPE PROTECTION

### Summary

This article concerns the Polish law on the location of advertisements and advertising devices. In Poland the aim of the legal regulations applicable to outdoor advertising is the safety and protection of public spaces. This is implemented primarily by legislation specifying the principles for landscape protection. An example of an effective Polish policy in this area are the obligations which have been defined for the supervision of the construction of billboards and other advertising installations.

**Słowa kluczowe:** sytuowanie tablic i urządzeń reklamowych; prawo budowlane; ochrona krajobrazu; uchwała krajobrazowa.

**Keywords:** location of billboards and other advertising installations; construction law; landscape protection; resolution for landscape protection.

## Literatura

- BĄKOWSKI T., *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Planowanie przestrzenne i strategiczne*, red. R. BISKUP, A. HAŁADYJ, «Prawo – Administracja – Kościół» nr specjalny/2006, s. 31-44.
- BĄKOWSKI T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, «Gdańskie Studia Prawnicze» XXXIII, *Księga jubileuszowa 45-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. J. STELINA, A. SZMYT, Gdańsk 2015, s. 63-72.
- BURSZTYNOWICZ M., *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021.
- BIELECKI M., *Proces inwestycyjno-budowlany, aspekty prawne*, Warszawa 2016.
- DZIEDZIC-BUKOWSKA J., JAWORSKI J., SOSNOWSKI P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- IGNATOWICZ J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
- JAKIMOWICZ W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, «Samorząd Terytorialny» 6/2005, s. 47-62.
- JAROSZ-ŻUKOWSKA S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- KLEDZIK P., *Kilka uwag o zakresie granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej*, «Roczniki Nauk Prawnych» 1/2016, s. 139-159.
- KWAŚNIAK P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
- ŁACZMAŃSKA M., [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. KISIŁOWSKA, Warszawa 2009, s. 582-632.
- RADZISZEWSKI E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005.
- RYPINA M., SYPNICKI A., *Propozycje nowych regulacji z zakresu ochrony krajobrazu (w tym ochrony widoku)*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2015, s. 206-224.
- SZEWczyk M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 października 1999 r., II SA/Gd 686/99*, «Orzecznictwo Sądów Polskich» 11/2000, s. 157-167.
- SZLACHETKO J., BOCHENTYN A., *Reglamentacja wolności zabudowy na przykładzie tzw. uchwały krajobrazowej*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. BĄKOWSKI, Gdańsk 2016.
- ŚWIDERSKI K., *Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. NIŻNIK-DOBOSZ, Warszawa 2012, s. 468-484.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, Warszawa 2018.
- WOŹNIAK M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. NIŻNIK-DOBOSZ, Warszawa 2012, s. 82-103.
- ZDYB M., *Prawny interes jednostki w sferze prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.