

Renata Kamińska*

Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej

Compensation for planning damage arising from the enforcement of a landscape resolution

Abstract. The landscape resolution was introduced into the Polish legal order in order to effectively combat advertising chaos. However, due to inappropriate balancing out of public and private interest at the regulations preparation stage, from the very beginning of its existence the introduced tool is burdened with a defect that does not allow its effective use by municipal governments. This is because the legislator did not provide for a compensatory mechanism for damages resulting from the enforcement of the landscape resolution. In the assessment of the Constitutional Tribunal, this was a legislative omission which infringes upon constitutional standards for the protection of individual rights. Although preparations of an amendment to the provisions on landscape resolutions were initiated, which would allow compliance with constitutional requirements to be restored, the proposed changes do not adequately reflect the conclusions of the Constitutional Tribunal's ruling nor the realities of the advertising market. The drafters have too directly adopted solutions based on existing mechanisms for compensating planning-related damages, without sufficiently considering the specific nature of the advertising resolution.

The aim of this article is to present the issue of the mechanism for compensating the planning damage associated with the entry into force of a landscape resolution. First, it will outline the characteristics of landscape resolutions and the constitutional concerns regarding provisions that impose obligations on owners of advertising media forcing them to adapt them to new rules and conditions for their placement. It will then proceed to discuss the aforementioned draft amendments. Although its final form is currently unknown, an analysis of the draft's assumptions will serve as the basis for presenting *de lege ferenda* postulates,

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-6980-1318>, e-mail: r.m.kaminska@outlook.com.

the inclusion of which would allow the statutory regulation to be adjusted to constitutional standards.

Keywords: landscape resolution – planning damage – liability for planning damage

Wprowadzenie

Uchwała w sprawie 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, nazywana również „uchwałą krajobrazową” lub „uchwałą reklamową”, została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu efektywnego zwalczania chaosu reklamowego. Wyposażenie gmin w kompetencje do jej podjęcia miało zarówno pozwolić na przywrócenie ładu przestrzennego poprzez zlikwidowanie już istniejącego nadmiaru nośników reklamowych, jak i zapobiec dalszej degradacji walorów krajobrazowych przestrzeni publicznej w przyszłości.

Niedostateczne wyważenie interesu publicznego i interesu prywatnego już na etapie projektowania ustawowej regulacji spowodowało jednak, że wprowadzony instrument od samego początku swojego istnienia obarczony jest wadą, która nie pozwala na jego skuteczne wykorzystywanie przez samorządy gminne. Ustawodawca nie przewidział bowiem mechanizmu kompensującego szkody wynikające z wejścia w życie uchwały reklamowej. Tym samym każdorazowe podjęcie przez gminę próby zwalczania obecnego już chaosu reklamowego skutkowałoby naruszeniem konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności jednostki. Problem ten został dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny (TK), który orzekł, iż nakaz określenia w uchwale krajobrazowej warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, pozostaje niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki mechanizmu kompensującego szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej. Podkreślić należy, że obowiązujące przepisy nadal nie przewidują mechanizmu odszkodowawczego w tym zakresie, jednak skutkiem orzeczenia TK jest konieczność wprowadzenia regulacji ustawowej, która przyznawałaby jednostce prawo do odszkodowania oraz określałaby adekwatny tryb i procedurę jego dochodzenia. W pierwszej kolejności pokrótce przedstawiona zostanie charakterystyka uchwał krajobrazowych oraz okoliczności wdrożenia tego instrumentu planistycznego. Następnie poruszony będzie problem konstytucyjności norm nakładających na właścicieli nośników reklamowych obowiązek dostosowawczy, ze szczególnym uwzględnieniem rozstrzygnięcia TK w tym przedmiocie. W dalszej części artykułu omówiony zostanie projekt nowelizacji, której przyjęcie ma wprowadzić do ustawy planistycznej mechanizm odszkodowawczy za legalne szkody powstałe wskutek podjęcia uchwały reklamowej. Chociaż planowana zmiana jest dopiero na etapie projektowym i nieznanym jest jej ostateczny kształt, analiza założeń projektu stanowić będzie bazę dla wskazania postulatów *de lege ferenda*, których uwzględnienie pozwoliłoby na dostosowanie ustawowej regulacji do konstytucyjnych standardów.

1. Uchwały krajobrazowe

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu², powszechnie znaną jako „ustawa krajobrazowa”, do polskiego porządku prawnego wprowadzono nowy akt planowania przestrzennego, tj. uchwałę w sprawie 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. W języku prawniczym przyjęło się nazywanie jej „uchwałą krajobrazową” lub „uchwałą reklamową”. Przepisy regulujące wskazaną materię umieszczono w art. 37a–37e Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Wprowadzenie tego instrumentu miało zapewnić gminom skuteczne narzędzie do zwalczania chaosu reklamowego.

² Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 774 ze zm., dalej „ustawa krajobrazowa”.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm., dalej „u.p.z.p.” lub „ustawa planistyczna”.

Nadmiar nośników reklamowych⁴ w przestrzeni publicznej stanowi problem w wielu polskich miastach. Znaczna swoboda w zakresie możliwości ich sytuowania wywołuje istotnie negatywny wpływ na walory estetyczne przestrzeni miejskiej oraz na wartość krajobrazową danego obszaru. Uchwały reklamowe w zamyśle prawodawcy miały umożliwić wprowadzanie na poziomie lokalnym spójnych zasad dotyczących umieszczania tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń. Przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarty był przepis art. 15 ust. 3 pkt 9, na mocy którego rady gmin mogły, w zależności od potrzeb, określić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub innymi formami ochrony krajobrazu sytuowanie tablic i urządzeń reklamowych odbywało się w sposób dowolny, pod warunkiem że zachowana była zgodność z przepisami budowlanymi w zakresie zgłoszeń i pozwoleń na budowę. Stosunkowo niski stopień pokrycia powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz fakultatywność⁵ określenia w nich zasad sytuowania nośników reklamowych powodowały, że ówczesne rozwiązanie nie było wystarczające⁶. Wejście w życie ustawy krajobrazowej spowodowało uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Tym samym odebrano radzie gminy uprawnienie

⁴ Chociaż ustawodawca nie posługuje się pojęciem „nośnik reklamowy”, w doktrynie postuluje się zastąpienie tym określeniem pojęć „tablica reklamowa” i „urządzenie reklamowe”. Zob. K. Olzacki, *Art. 37a*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, s. 366, LEX/el. W dalszej części artykułu wskazane pojęcia będą stosowane zamiennie.

⁵ Podjęcie uchwały reklamowej również nie jest obligatoryjne, jednak z uwagi na mniejszy stopień skomplikowania procedury uchwalania i niższe koszty ich przygotowania można zakładać, że rady gmin chętniej sięgną po takie narzędzie. Szerzej na ten temat zob. A. Nałęcz, *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 8–9.

⁶ W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej; szerzej zidentyfikowano i opisano w nich przeszkody dla skutecznego zwalczania problemu chaosu reklamowego, które pozostają aktualne nawet pomimo wprowadzenia regulacji o uchwałach reklamowych. Informacja o wynikach kontroli dostępna jest pod linkiem <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29393,vp,32240.pdf> (dostęp: 21 VI 2025).

do normowania tej materii w planie miejscowym i pozostawiono możliwość jej uregulowania w uchwale krajobrazowej⁷.

Zakres przedmiotowy uchwał reklamowych wyznacza art. 37a u.p.z.p. Zasadniczym celem uchwały krajobrazowej jest określenie 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. Nadto w uchwale w odniesieniu do szyldów określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Najdalej idącym ograniczeniem, jakie może wprowadzić uchwała krajobrazowa, jest możliwość ustanowienia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Uchwała może także wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, jak również wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale. Takiego odstąpienia nie przewidziano jednak w przypadku nośników reklamowych.

Dla przedmiotowej tematyki kluczowe znaczenie ma art. 37a ust. 9 u.p.z.p., który stanowi, że uchwała reklamowa obligatoryjnie musi określać 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. Przedmiotowy przepis budził wątpliwości natury konstytucyjnej już od momentu wejścia w życie ustawy krajobrazowej. Wywoływane są one tym, że wskazany artykuł implikuje retrospektywny skutek obowiązywania uchwał krajobrazowych, podczas gdy jedną z fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego jest zasada *lex retro non agit*, czyli zasada niedziałania prawa wstecz, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji RP. Retrospektywność nie jest typową cechą aktów planowania przestrzennego. Podstawowy

⁷ Szerzej na temat skutków wprowadzenia uchwał krajobrazowych dla planów miejscowych zob. m.in. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Art. 15, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, M. Wierzbowskiego, wyd. IV, Warszawa 2024, s. 382–385, LEX/el.

akt planistyczny, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ma charakter prospektywny⁸: co do zasady tereny, których przeznaczenie zmienia plan miejscowy, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania⁹. Zapisy miejscowego planu nie nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązku dostosowawczego, ale będą musiały zostać uwzględnione w procesach inwestycyjno-budowlanych w przyszłości. W przypadku uchwały reklamowej jest inaczej. Postanowienia uchwały krajobrazowej znajdują zastosowanie wobec wszystkich obiektów, a zatem zarówno do tych obiektów, które dopiero powstaną, jak i do już istniejących. Taki stan rodzi zagrożenie dla ochrony konstytucyjnych wartości, jakimi są m.in. zasada zaufania obywatela do państwa czy zasada ochrony praw nabytych¹⁰, tym bardziej że pewna część obiektów objętych uchwałą wymaga w pierwszej kolejności spełnienia wymogów wynikających z Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹, w tym wymaga zgody budowlanej, czyli uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania niezakwestionowanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszenia zamierzenia. Obowiązek dostosowawczy może ingerować w skutki tych działań¹², w tym eliminować z obrotu prawnego uprawnienia przyznane inwestorowi na mocy wyżej wskazanych decyzji. Prawodawca jednak zdecydował się na wprowadzenie takiej regulacji, aby umożliwić rzeczywistą realizację celu stojącego za ustawą krajobrazową oraz za uchwałami reklamowymi samymi w sobie, którym jest uporządkowanie przestrzeni publicznej. Osiągnięcie tego stanu byłoby niemożliwe, gdyby uchwały krajobrazowe miały zastosowanie jedynie do obiektów powstających w przyszłości, gdyż problem nadmiaru nośników jest już aktualny¹³.

⁸ Z. Gromek, *Uchwała krajobrazowa – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 66.

⁹ Art. 35 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁰ Szerzej o naruszeniu konstytucyjnych wartości zob. S. Pawłowski, *Uchwały krajobrazowe (reklamowe) z perspektywy konstytucyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego*, w: *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, pod red. M. Krusią, S. Pawłowskiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2025, s. 24–32.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 418, dalej „Prawo budowlane”.

¹² Z. Gromek, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1(61), s. 40–41.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z 10 IV 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 749/18, LEX nr 2653296.

Samo nałożenie obowiązku dostosowawczego nie wzbudza tak znaczących wątpliwości, jakie wywołuje brak towarzyszącego mu mechanizmu kompensacyjnego. Zważywszy na fakt, iż uchwalenie planu miejscowego może prowadzić do powstania szkody planistycznej, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują możliwość uzyskania odszkodowania przez właściciela nieruchomości objętej planem miejscowym, jeżeli wejście w życie planu miało określony wpływ na jego interesy¹⁴. Ustawa planistyczna dopuszcza także odszkodowania planistyczne za szkody związane z wejściem w życie innych aktów planowania przestrzennego¹⁵. Przyjmując ustawę krajobrazową, prawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie regulacji dotyczącej możliwości ubiegania się o odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z podjęciem uchwały reklamowej. Nie sposób ustalić, czym podyktowana była ta decyzja. Można jednak przypuszczać, że w ocenie ustawodawcy ingerencja w prawo własności w tym przypadku nie jest na tyle istotna, aby taki zabieg uznać za konieczny. W przypadku planów miejscowych dochodzenie odszkodowania za szkodę planistyczną powiązane jest z uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem oraz spadek wartości nieruchomości. Takie przesłanki nie byłyby adekwatne w przypadku uchwał krajobrazowych, gdyż nie zawierają one norm powodujących zmianę sposobu korzystania czy przeznaczenia nieruchomości.

Nie przesądza to jednak o słuszności decyzji prawodawcy, ponieważ niewątpliwie wejście w życie uchwały krajobrazowej może skutkować wystąpieniem szkody planistycznej z uwagi na jej retrospektywny charakter. Konsekwencje wejścia w życie uchwały reklamowej, uwzględniającej wymogi art. 37a ust. 9 u.p.z.p., są zbliżone do zaistnienia niczym nierekompensowanego wywłaszczenia planistycznego, tj. takiej sytuacji, w której skutek przyjęcia pewnego aktu planowania przestrzennego nieruchomości staje się dla jej właściciela lub użytkownika wieczystego bezwartościowa¹⁶. Istotną modyfikacją będzie tu jednak to, że wejście w życie uchwały krajobrazowej oraz wprowadzenie nią pewnych nakazów i zakazów nie uczyni nieruchomości „bezwartościową”, natomiast ograniczy możliwość czerpania wszelkiego rodzaju korzyści związa-

¹⁴ Art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

¹⁵ Zob. np. art. 37h u.p.z.p.

¹⁶ M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 54.

nych z legalnym usytuowaniem nośnika reklamowego. W doktrynie zasygnalizowany powyżej problem zniweczenia skutków uzyskanych zgód budowlanych określono mianem wyłączenia krajobrazowego¹⁷. Choć na prawodawcy ciążył obowiązek wyważenia interesu prywatnego i interesu publicznego¹⁸, w przedmiotowej materii nie zrobiono tego należycie. Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie musi pociągać za sobą konieczność wypłaty słusznego odszkodowania. Zauważalna wątpliwość co do konstytucyjności przepisów o uchwałach reklamowych wymagała rozstrzygnięcia TK.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z 12 grudnia 2023 r., sygn. akt P 20/19, TK w składzie pięcioosobowym orzekł jednogłośnie, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w zw. z art. 2 Konstytucji RP¹⁹.

W ocenie TK przy wprowadzaniu do polskiego porządku prawnego ustawy krajobrazowej doszło do pominięcia prawodawczego – prawodawca podjął się regulacji pewnej materii, jednakże zrobił to w sposób wadliwy z perspektywy konstytucyjnych nakazów i wartości. Jak wskazuje TK: „[p]ominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być «integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy»”²⁰.

Wydając powyższe rozstrzygnięcie, Trybunał odwołał się do *ratio legis* wprowadzenia do polskiego porządku prawnego uchwał krajo-

¹⁷ T. Bąkowski, *Wyłączenie krajobrazowe*, „Nieruchomości” 2019, nr 2, s. 45.

¹⁸ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 46.

¹⁹ Wyrok TK z 12 XII 2023 r., sygn. akt P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.

²⁰ Zob. wyrok TK z 10 V 2004 r., sygn. akt SK 39/03, OTK ZU-A 2004, nr 5, poz. 40.

brazowych, których celem było dążenie do zapobiegania degradacji walorów krajobrazowych i zachowania ładu przestrzennego, do którego zaburzenia może dojść wskutek zaistnienia chaosu reklamowego. Oczywistym pozostaje, że działania ustawodawcy uwzględniały w tym zakresie naruszenie interesu gospodarczego właścicieli nośników reklamowych. Prawodawca co prawda podjął próbę zminimalizowania potencjalnych uciążliwości związanych z wejściem w życie uchwał krajobrazowych poprzez zastrzeżenie minimalnego okresu dostosowawczego, jednak ustawowa regulacja nie wprowadza odpowiedzialności odszkodowawczej gmin z tytułu szkody legalnej, jak również nie daje możliwości wdrożenia takiej regulacji w aktach prawa miejscowego, mimo że skutki obowiązywania uchwały krajobrazowej mogą być równoważne z wywłaszczeniem. Konsekwencją przyjmowania uchwał krajobrazowych jest bowiem to, że poszczególne podmioty są zmuszone do usunięcia na własny koszt legalnie posadowionych tablic i urządzeń reklamowych objętych uchwałą. Tym samym uchwały reklamowe godzą w prawa majątkowe tych podmiotów, ponieważ ograniczają ich możliwość korzystania z prawa własności nieruchomości, a ponadto powodują uszczuplenie majątkowe. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Podkreślenia wymaga, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia ma charakter autonomiczny i nie odnosi się jedynie do cywilistycznego prawa własności, gdyż wywłaszczeniem w konstytucyjnym ujęciu jest każde odjęcie bądź ograniczenie prawa majątkowego²¹. O ile w przypadku uchwał krajobrazowych niewątpliwie występuje przesłanka realizacji celu publicznego, o tyle brak zapewnienia mechanizmu kompensacyjnego nie pozwala na przyjęcie, że wprowadzona regulacja jest zgodna z nakazem konstytucyjnym, wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto taki stan rzeczy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Następstwem wdrożenia ograniczeń i zakazów uchwał krajobrazowych jest bowiem wyeliminowanie skutków prawnych decyzji administracyjnych (np. pozwoleń na budowę), na mocy których właściciele tablic i urządzeń reklamowych mogli legalnie je posadowić i z nich korzystać. Brak mechanizmu kompensacyjnego powoduje, iż ostatecznie bez znaczenia pozostaje, czy dany podmiot umieścił no-

²¹ Zob. np. wyrok TK z 3 IV 2008 r., sygn. akt K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41.

śnik reklamowy na nieruchomości legalnie, czy dokonał tego w sposób bezprawny, ponieważ sytuacja prawna obu tych grup nie będzie w tym zakresie jakkolwiek zróżnicowana. Tymczasem podmiot, który uzyskał wymagane prawem pozwolenia, ma prawo żywić przekonanie, że jego interesy zostały odpowiednio zabezpieczone i późniejsze działania ze strony władzy nie będą ingerować w możliwość korzystania z przysługujących mu uprawnień.

Omawiany wyrok TK jest tak zwanym wyrokiem zakresowym. To taka grupa wyroków, w których Trybunał stwierdza zgodność bądź niezgodność z Konstytucją RP przepisu prawnego w podmiotowym, czasowym lub przedmiotowym zakresie jego zastosowania. Rozstrzygnięcie nie dotyczy zatem całej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, tylko pewnego fragmentu, a dokładnie konkretnej normy prawnej, którą można wyprowadzić z danego przepisu. Skutkiem wyroku TK w sprawie o sygnaturze P 20/19 nie było wyrugowanie art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z systemu prawnego, tylko wskazanie, że zastosowanie tego przepisu, zważywszy na brak wskazanego mechanizmu kompensacyjnego, prowadzi do powstania takiego stanu, którego nie da się pogodzić z konstytucyjnymi standardami²². Z uwagi na to, że przy obecnym kształcie regulacji niemożliwe jest zastosowanie przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w taki sposób, aby nie naruszał on norm konstytucyjnych, jego zastosowanie z perspektywy legalności stało się niedopuszczalne. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, a pierwszym z wyroków uwzględniających przedmiotowy wyrok TK był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 stycznia 2024 r.²³, dotyczący poznańskiej uchwały krajobrazowej²⁴. WSA stwierdził nieważność postanowień dotyczących warunków i terminów dostosowawczych, jako że zostały one wydane w oparciu o niekonstytucyjny przepis ustawowy. Wyrok WSA w Poznaniu stał się w tej części prawomocny, a poznańska uchwała krajobrazowa nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, jednak bez przepisów o warunkach i terminach dostosowawczych.

Taki stan prawny nie jest jednak pożądany, gdyż o ile obowiązujące uchwały krajobrazowe mogą zapobiegać degradacji walorów krajobra-

²² P. Wilkosz, *Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wyłączenia krajobrazowego*, w: *Uchwały reklamowe...*, s. 19.

²³ Wyrok WSA w Poznaniu z 25 I 2024 r., sygn. akt II SA/Po 547/23, LEX nr 3686637.

²⁴ Uchwała Nr LXXXVIII/1671/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 11 VII 2023 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Poznania.

zowych na przyszłość, o tyle brak obowiązku dostosowawczego uzależnienia zlikwidowanie chaosu reklamowego od dobrej woli właścicieli tablic i urządzeń reklamowych. Po stronie tych podmiotów wiąże się to jednak z koniecznością ponoszenia nierzadko wysokich kosztów demontażu nośników oraz z istotnym ograniczeniem lub całkowitym pozbawieniem możliwości pobierania pożytków, jakie ich właściciele uzyskiwali np. z zawieranych umów najmu powierzchni reklamowej. Szanse na to, że właściciele reklam dobrowolnie zastosują się do zapisów uchwał krajobrazowych o zasadach sytuowania nośników reklamowych, bez zastosowania pewnego przymusu²⁵ ze strony organów administracji, są znikome. Co więcej, zważywszy na to, że podejmowanie uchwał reklamowych nie jest obligatoryjne, istnieje ryzyko, że rady gmin nie będą decydowały się na uchwalanie tych aktów prawa miejscowego, a w konsekwencji instytucja uchwał krajobrazowych stanie się jedynie martwą regulacją.

3. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W dniu 18 kwietnia 2024 r. Komisja Ustawodawcza przedstawiła Marszałkowi Senatu projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶. W ocenie projektodawców celem nowelizacji jest wykonanie wyroku TK z 12 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt P 20/19. Projekt zakłada, że w art. 37a u.p.z.p. dodany zostanie ust. 9a w brzmieniu: „[j]eżeli w związku z podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, ustalającej zakaz, o którym mowa w ust. 3, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, który usytuował ogrodzenie, tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z przepisami niniejszej ustawy oraz przepisami wydanymi na jej pod-

²⁵ Postaciami przymusu w tym przypadku będą nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za umieszczenie nośnika reklamowego w sposób niezgodny z uchwałą krajobrazową oraz przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego w administracji w celu wyegzekwowania obowiązku dostosowawczego.

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, druk senacki nr 76, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruk/13196/druk/076.pdf> (dostęp: 21 VI 2025).

stawie, może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Przepisy art. 37h ust. 1–3 stosuje się odpowiednio, z tym że wysokość odszkodowania określa wójt, burmistrz albo prezydent miasta”. Zgodnie z założeniami projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Projektowana regulacja ma zagwarantować istnienie adekwatnego mechanizmu kompensacyjnego, którego brak przesądził o zakresowej niekonstytucyjności przepisów o uchwałach krajobrazowych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że chociaż rozstrzygnięcie TK dotyczyło sytuowania nośników reklamowych, zasadnym jest rozszerzenie zakresu również do ogrodzeń, których zakaz sytuowania także może wynikać z uchwały krajobrazowej. Projekt uzyskał zasadniczo pozytywną rekomendację ze strony Rządu²⁷, jednak pozostałe opinie są w przeważającej mierze negatywne²⁸, co nie budzi szczególnego zdziwienia, gdyż już wstępna analiza jego postanowień wprowadza wątpliwości co do tego, czy projektowana zmiana odpowiada rozstrzygnięciu TK.

3.1. Podmioty uprawnione do dochodzenia odszkodowania

Pierwsza z wątpliwości dotyczy bezpodstawnego zawężenia kręgu podmiotów, które na mocy planowanej regulacji miałyby być uprawnione do żądania naprawienia wyrządzonej im szkody. W projekcie ustawy jako osoby uprawnione wskazano jedynie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której usytuowano tablicę lub urządzenie reklamowe. Takie podejście jest odległe od typowych okoliczności rynkowych, ponieważ znaczna część nośników reklamowych umieszczana jest przez przedsiębiorstwa reklamowe, niemające przy tym statusów właścicieli czy użytkowników wieczystych gruntów, na których nośniki są instalowane. Zmiana pomija zatem powszechną sytuację, tj. stan, w którym po stronie właściciela tablicy lub urządzenia

²⁷ Opinia Rządu do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, druk nr 76, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywyplik/2139/4/76-rm.pdf> (dostęp: 21 VI 2025).

²⁸ Wszystkie opinie na temat projektu dostępne są na oficjalnej stronie WWW Senatu RP: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,246.html> (dostęp: 21 VI 2025). Choć w opinii Rządu projekt zasługuje na aprobatę obwarowaną pewnymi uwagami, to wśród stanowisk przedstawicieli rynku reklamy zewnętrznej, jak również jednostek samorządu terytorialnego znalazły się opinie bardzo krytyczne.

reklamowego i po stronie właściciela nieruchomości, na której nośnik zlokalizowano, nie występuje tożsamość podmiotów. Podmioty sytuujące reklamy mogą legitymować się innym tytułem prawnym do nieruchomości lub jej części, który umożliwił im uzyskanie na swoją rzecz zgody budowlanej, a w następstwie legalne wzniesienie tablic lub urządzeń reklamowych na cudzym gruncie. Rola właściciela nieruchomości sprowadza się w tych przypadkach do udostępnienia nieruchomości lub jej części podmiotowi zewnętrznemu w zamian za pewne korzyści finansowe, przykładowo tytułem czynszu dzierżawnego lub czynszu najmu. Należy zatem stwierdzić, iż planowana regulacja już w tym zakresie nie może stanowić realizacji wyroku TK, ponieważ słusznego odszkodowania nie mogą uzyskać te podmioty, które legalnie umiejscowiły tablice i urządzenia reklamowe, a które mogły ponieść i ponosiły uszczerbek w sferze praw majątkowych w związku z przyjęciem uchwał krajobrazowych²⁹. Przy zachowaniu pierwotnego brzmienia proponowanej nowelizacji prawo do dochodzenia odszkodowania zyskują natomiast podmioty, których obowiązek demontażu obiektów nie dotyka bezpośrednio. Zobowiązanymi do dostosowania obiektów powinny być bowiem w pierwszej kolejności podmioty, które nośniki usytuowały. Warto również zauważyć, że w zakresie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie postanowień uchwały reklamowej odpowiedzialność właściciela nieruchomości jest jedynie zastępcza, gdyż zasadniczo sankcja nakładana jest na ten podmiot, który usytuował nośnik w sposób nielegalny. Dopiero w następstwie niemożności ustalenia sprawcy do odpowiedzialności pociągnięty zostanie właściciel nieruchomości. Analogicznie do powyższego w treści art. 37a ust. 9a u.p.z.p. należało przyjąć, że odszkodowanie przysługuje – jak literalnie wyrażono w wyroku TK – podmiotom, które są zobowiązane do usunięcia tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych.

Aby prawidłowo zidentyfikować krąg podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania, należało odnieść się do przepisów Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem

²⁹ Tu warto wskazać, iż całe postępowanie sądowe przed TK nie było powiązane z wniesieniem skargi przez właściciela nieruchomości, ale z działaniami procesowymi Cityboard Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, której profesjonalna działalność opiera się na sytuowaniu reklam, a sam TK nie odnosił się w swoim wyroku do właścicieli nieruchomości, tylko konsekwentnie do właścicieli tablic i urządzeń reklamowych.

zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych³⁰. Tym samym każdy podmiot legitymujący się jednym z wyżej wymienionych tytułów do nieruchomości mógł legalnie zamontować nośnik reklamowy na nieruchomości, której tytuł dotyczył, a następnie być zobowiązanym do dostosowania obiektu do nowych wymogów, wprowadzanych uchwałą krajobrazową. Takie ustalenie powinno być punktem wyjścia dla określenia kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania.

3.2. Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej w projekcie nowelizacji

W projektowanej nowelizacji przyznanie prawa do odszkodowania uzależnione jest od tego, czy w związku z podjęciem uchwały krajobrazowej korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem zostało uniemożliwione lub istotnie ograniczone. Tylko w takiej sytuacji właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może ubiegać się o wypłatę odszkodowania. Projektodawca w tym zakresie oparł się na modelu wprowadzonym w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. W tym przypadku odwołanie się do przesłanki uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem jest uzasadnione, po-

³⁰ Zob. art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego.

nieważ w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie jest to natomiast adekwatne w przypadku uchwał reklamowych, ponieważ uchwała krajobrazowa określa 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, a nie zawiera przy tym jakichkolwiek postanowień, które miałyby wywołać zmianę w zakresie przeznaczenia terenu. Trudno również mówić o istotnym ograniczeniu czy niemożliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, ponieważ co do zasady tablice i urządzenia reklamowe zlokalizowane na nieruchomości nie determinują wiodącego sposobu korzystania z nieruchomości. Oparcie możliwości przyznania odszkodowania na tej przesłance ponownie znacząco zawężyłoby krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty.

Przedmiotowe odszkodowanie miało stanowić naprawienie szkody związanej z koniecznością dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały reklamowej obiektów do zakazów, zasad i warunków ich usytuowania określonych w konkretnej uchwale. Nawiązując do sentencji orzeczenia TK, można wywieść, że fundamentalnymi przesłankami powinny być: legalne usytuowanie nośnika reklamowego przed dniem wejścia w życie uchwały i jego istnienie w dniu wejścia w życie uchwały reklamowej; przyjęcie przez radę gminy uchwały reklamowej, której postanowienia zakładają obowiązek dostosowania istniejących obiektów do wprowadzanych warunków poprzez ich demontaż; zrealizowanie obowiązku przez odpowiedni podmiot i poniesienie w związku z tym pewnego uszczerbku majątkowego. Wykraczając poza ramy nakreślone wyżej omawianym orzeczeniem, można rozważyć na przykład to, czy odpowiedzialność odszkodowawcza gminy nie powinna aktualizować się również w sytuacji, kiedy nakładany jest obowiązek dostosowania nośnika reklamowego poprzez zmianę jego parametrów fizycznych czy zmianę jego lokalizacji w obrębie nieruchomości. Nieuzasadnione pozostaje zatem wprowadzenie w projektowanej regulacji dodatkowego warunku ubiegania się o odszkodowanie, który ponadto całkowicie odbiega od istoty problemu, podczas gdy możliwe jest niemal kazuistyczne wskazanie okoliczności, których zaistnienie prowadzić będzie do możliwości zastosowania mechanizmu kompensacyjnego.

Kolejna wątpliwość dotyczy się ograniczenia wysokości odszkodowania do „poniesionej rzeczywistej szkody”. Na marginesie należy wskazać, że sam fakt wystąpienia szkody przesądza o tym, iż została ona przez dany podmiot poniesiona. Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca odchodzi od cywilistycznego rozumienia pojęcia szkody. Zgodnie z art. 361 § 1 Kodeksu cywilnego³¹ zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Zgodnie zaś z § 2 przywołanego artykułu, w powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzo. Oznacza to, że cywilistyczne pojęcie szkody obejmuje zarówno stratę (*damnum emergens*), polegającą na bezpośrednim zmniejszeniu aktywów lub na zwiększeniu się pasywów majątku, jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*), tj. uniemożliwienie zwiększenia się zasobów majątkowych³². Na gruncie ustawy planistycznej przyjmuje się jednak, że odszkodowanie za szkodę planistyczną nie obejmuje naprawienia szkody w postaci utraconych korzyści³³. Ponownie odnosząc się do modelu z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., należy wskazać, że przewidziane w tym przepisie odszkodowanie obejmuje jedynie obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem³⁴. Podobnie jest w przypadku wywłaszczenia nieruchomości dokonywanego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁵, gdzie podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości³⁶. W orzecznictwie przyjęto, że takie odszkodowanie odpowiada konstytucyjnemu słusznemu odszkodowaniu za wywłaszczenie³⁷.

³¹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.).

³² A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998, s. 65.

³³ Tak np. wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 23 II 2022 r., sygn. akt II CSKP 442/22, LEX nr 3403020.

³⁴ Zob. np. wyrok SN z 12 X 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07, LEX nr 485903.

³⁵ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2024, poz. 1145 ze zm.), dalej „u.g.n.”.

³⁶ Zob. art. 134 ust. 1 u.g.n.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 XI 2017 r., sygn. akt I OSK 347/16, LEX nr 2414318.

Powstaje zatem pytanie, jakie elementy powinno obejmować odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej. Zdaje się, że z całą pewnością powinno ono pokrywać koszt demontażu obiektów, jako że jest to najbardziej oczywisty koszt, który potencjalnie musi ponieść podmiot zobowiązany do likwidacji nośników. Wątpliwości budzi natomiast kwestia rozszerzenia odpowiedzialności odszkodowawczej również na utracone korzyści, np. wpływy z tytułu zawartych umów najmu powierzchni reklamowej. Ograniczenie odszkodowania do wysokości straty zasadniczo wpisywałoby się w praktykę przyjętą na gruncie ustawy planistycznej, jako że ma to miejsce na przykład w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednak zwracają tu uwagę pewne odmienne cechy uchwał reklamowych na tle pozostałych aktów planowania przestrzennego. Przede wszystkim, jak wyżej wskazywano, w przypadku uchwał krajobrazowych warunkiem przyznania odszkodowania nie powinno być uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, a zatem ustalenie wysokości odszkodowania nie może być powiązane z obiektywnym spadkiem wartości nieruchomości. Takie ustalenie eliminuje możliwość prostego przeniesienia tych samych reguł, jakie mają zastosowanie np. w przypadku planu miejscowego. Co więcej, w odniesieniu do uchwał reklamowych wystąpienie utraconych korzyści wydaje się bardziej oczywiste i dotkliwe. Sytuowanie urządzeń i tablic reklamowych w dużej mierze podyktowane jest zamiarem uzyskania korzyści finansowych. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że zamontowanie nośnika reklamowego ma znaczenie dla jego właściciela tylko wtedy, kiedy obiekt będzie wykorzystywany do emitowania reklamy, co często będzie wiązało się z zawarciem odpłatnej umowy cywilnoprawnej. Obowiązek usunięcia tablicy czy urządzenia reklamowego może powodować konieczność przedwczesnego rozwiązania umowy, a w konsekwencji utratę zakładanych zysków z tego tytułu. Powyższe przemawia za tym, aby przy procedowaniu nad planowaną nowelizacją rozważyć zasadność objęcia odszkodowaniem również utraconych korzyści.

Powyższa konstatacja nakazuje jednak rozważyć również to, czy ograniczenia nakładane przez uchwały reklamowe nie są zbliżone w skutkach do ograniczeń swobody działalności gospodarczej. Skoro bowiem sytuowanie reklam ma co do zasady wiązać się przede wszystkim z uzyskiwaniem bezpośrednio lub pośrednio korzyści finansowych,

to wprowadzenie zakazów w tym zakresie jest niemalże tożsame z władczym wkroczeniem państwa w sferę wolności przedsiębiorcy w zakresie podejmowania działań mających na celu zwiększanie jego przychodów. Choć nierzadko podmioty, na które nakładane są ograniczenia, będą mierzyły się z udaremieniem zwiększenia się zasobów majątkowych, które mogli racjonalnie zakładać (np. w związku z wdrożeniem zakazu wprowadzania na rynek towaru, którego sprzedażą zajmował się dany przedsiębiorca), to tego rodzaju ograniczenia zasadniczo nie wiążą się z powstaniem po stronie władzy publicznej obowiązku naprawienia szkody obejmującego również rekompensatę utraconych korzyści. Mając na uwadze powyższe, pomimo podnoszenia głosów krytycznych wobec tego rozwiązania, ograniczenie zakresu odszkodowania do *damnum emergens* wydaje się uzasadnione.

3.3. Procedura dochodzenia odszkodowania i *vacatio legis*

Kolejnym problemem projektowanej regulacji jest niedookreślenie procedury dochodzenia i ustalania wysokości odszkodowania. W celu jej wskazania projektodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 37h ust. 1–3 u.p.z.p. Zgodnie z tą regulacją w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. (wprowadzenie w miejscowym planie rewitalizacji zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej i usługowej), na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Organem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania jest gmina. Od decyzji starosty odwołanie nie przysługuje, ale strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Jedyną modyfikacją w zakresie stosowania wyżej wskazanego mechanizmu do odszkodowań za szkody związane z wejściem w życie uchwały krajobrazowej wyartykułowaną wprost jest przyznanie kompetencji do ustalenia wysokości odszkodowania wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta.

W komentowanym projekcie brakuje jednak jasnych wytycznych, których zastosowanie miałyby prowadzić do ustalenia adekwatnej

wysokości odszkodowania. Za dobrą praktykę w tym zakresie, odwołując się do obiektywnych kryteriów ustalania wysokości odszkodowania, należałoby uznać przyznawanie odszkodowania na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego. Zakładana zmiana nie wskazuje jednak wprost na taką możliwość. Co więcej, jeżeli przesłanki określania wysokości odszkodowania miałyby zostać objęte luzem decyzyjnym, ryzykowne wydaje się przyznanie kompetencji do ustalenia wysokości odszkodowania wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, zważywszy na to, że organem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania miałyby być gmina. Jeśli na gminie ma ciążyć obowiązek wypłaty odszkodowania, a organem właściwym do ustalenia wysokości odszkodowania byłby jej organ wykonawczy, istnieje ryzyko nieuzasadnionego zaniżania wysokości przyznawanych odszkodowań, jako że to wójt, burmistrz czy prezydent miasta jest odpowiedzialny za dysponowanie gminnymi środkami i realizację budżetu. Nawet jeżeli organy wykonawcze gmin będą wykazywały się najwyższą starannością w tym zakresie, to proponowany schemat postępowania obarczony jest *a priori* ryzykiem stronniczości decyzji, czego ustawodawca powinien unikać. Warto byłoby zatem rozważyć, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby tu na przykład pozostawienie tej kompetencji starostom, jak ma to miejsce w przypadku odszkodowań, o których mowa w art. 37h u.p.z.p.

Istotne wątpliwości budzi także proponowane *vacatio legis* przewidziane w art. 2 projektu ustawy. Zgodnie z założeniami projektu ustawa ma wejść w życie w terminie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Zważywszy na brak dodatkowych postanowień w tym zakresie, projekt ustawy nie uwzględnia sytuacji podmiotów, które po wprowadzeniu uchwał krajobrazowych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, usunęły obiekty reklamowe, które były niezgodne z postanowieniami uchwały. Tej grupie podmiotów nie przysługiwałoby prawo do odszkodowania. Powyższe prowadzi do kolejnego nieuprawnionego uprzywilejowania pewnych podmiotów, ponieważ w gminach, w których okresy dostosowawcze już upłynęły, a właściciele tablic i urządzeń reklamowych dostosowali się do wymogów uchwały krajobrazowej, podmioty te nie będą mogły dochodzić przyznania odszkodowania. Jednocześnie tym podmiotom, które pomimo obowiązków wynikających z aktu prawa miejscowego w postaci uchwały reklamowej nie wypełniły obowiązków dostosowawczych w odpowiednim terminie, odszkodowanie będzie mogło zostać przyznane. Taki stan byłby w istocie niesprawiedliwy ze względu na korzystniejsze ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów,

które nie podjęły się dostosowania nośników reklamowych do postanowień uchwały krajobrazowej. Choć co do zasady nowe regulacje zasadniczo nie mają zastosowania do wydarzeń, które miały miejsce w przeszłości, to nie sposób pominąć faktu, że – zgodnie z orzeczeniem TK – przepisy o uchwałach krajobrazowych były niezgodne z Konstytucją RP od samego początku ich obowiązywania, a to przemawia za tym, aby objąć ochroną także interesy tych, którzy ponieśli szkody przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Należy jednak zwrócić uwagę również na to, iż wprowadzenie możliwości dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które dostosowały się do wymogów uchwały jeszcze przed wydaniem wyroku przez TK i przed orzekaniem przez sądy administracyjne o nieważności przyjętych uchwał krajobrazowych w zakresie warunków i terminów dostosowawczych, prowadzić będzie do finansowego obciążenia gmin, którego te nie mogły się spodziewać. Gminy bowiem przyjmowały uchwały krajobrazowe, opierając się na obowiązujących przepisach, którym w tamtym momencie nie można było przypisać waloru niekonstytucyjności. Wysoce prawdopodobne jest, że gdyby gminy od samego początku musiały liczyć się z obowiązkiem odszkodowawczym, nie decydowałyby się na podejmowanie uchwał krajobrazowych w takim kształcie, a być może w ogóle nie skorzystałyby z kompetencji do podjęcia uchwały. Nie zmienia to jednak faktu, że możliwość dochodzenia odszkodowania powinna być gwarantowana również podmiotom, które dostosowały nośniki jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji i w związku z tym faktem poniosły szkodę.

Podsumowanie

Wprowadzenie uchwał krajobrazowych do polskiego porządku prawnego stanowi istotny krok w kierunku ochrony przestrzeni publicznej oraz zachowania estetyki krajobrazu miejskiego. Idea ta wpisuje się w ogólnospołeczny zwrot ku postrzeganiu otaczającej nas przestrzeni jako dobra wspólnego, wymagającego szczególnej ochrony przed degradacją walorów krajobrazowych. Z tego względu powierzenie gminom narzędzia do przeciwdziałania chaosowi reklamowemu należy oceniać pozytywnie.

Wejście w życie uchwały krajobrazowej nierozzerwalnie wiązało się z ingerencją w prawa i wolności jednostki, w szczególności w przypadku tych podmiotów, które były zobowiązane do dostosowania istniejących

nośników reklamowych do nowych warunków i zasad ich sytuowania. Nieuzasadnione było zatem pominięcie przez ustawodawcę wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego w tym zakresie. W polskim porządku prawnym istnieją bowiem mechanizmy odszkodowawcze, mające na celu naprawianie szkód związanych z wykonywaniem przez gminę władztwa planistycznego. Odstąpienie od przyznania odszkodowania podmiotom poszkodowanym w wyniku wprowadzenia obowiązków dostosowawczych stoi w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i zasadą ochrony praw nabytych. Powyższe wnioski słusznie znalazły potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który jednogłośnie uznał, że przepis art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale reklamowej warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Choć zainicjowano prace nad nowelizacją przepisów o uchwałach krajobrazowych, projektowane zmiany nie odpowiadają konkluzjom wynikającym z orzeczenia TK oraz realiom rynku reklamowego. Można odnieść wrażenie, że projektodawca w odniesieniu do niektórych zagadnień zbyt pochopnie korzysta z rozwiązań przyjętych w stosunku do istniejących już mechanizmów kompensujących szkody planistyczne i nie bierze pod uwagę specyfiki uchwały reklamowej. Niezbędne jest zatem zintensyfikowanie działań legislacyjnych oraz ponowne przemyślenie sposobu ukształtowania podstaw i procedury dochodzenia odszkodowania. Właściwa nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie uchwał krajobrazowych, obejmująca wprowadzenie adekwatnego mechanizmu kompensacyjnego, pozwoli na to, aby instytucja uchwał krajobrazowych stanowiła skuteczny instrument ochrony ładu przestrzennego.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości” 2019, nr 2, s. 45–57.
Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51–61.
Gromek Z., *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony*

- praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2019, nr 1(61), s. 25–41.
- Gromek Z., *Uchwała krajobrazowa – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 56–68.
- Gromek Z., *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 43–63.
- Nałęcz A., *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 5–13.
- Olzacki K., Art. 37a, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, s. 359–371, LEX/el.
- Pawłowski S., *Uchwały krajobrazowe (reklamowe) z perspektywy konstytucyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego*, w: *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, pod red. M. Krusia, S. Pawłowskiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2025, s. 22–37.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., Art. 15, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, M. Wierzbowskiego, wyd. 4, Warszawa 2024, s. 382–385, LEX/el.
- Szpunar A., *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998.
- Wilkoś P., *Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wyłączenia krajobrazowego*, w: *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, pod red. M. Krusia, S. Pawłowskiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2025, s. 11–21.