WORKING PAPER

Warszawska uchwała krajobrazowa. Analiza zgodności z prawem.

Ocena projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Wnioski i rekomendacje dla Rady Miasta Stołecznego Warszawy

Working Paper | Policy Hub | Think Tank The Company | październik 2026

Policy Hub Think Tank The Company

Spis treści

1. Wprowadzenie. 3

2. Niezgodność uchwały krajobrazowej z przepisami u.p.z.p. 6

3. Niezgodność uchwały krajobrazowej z przepisami Dyrektywy 2006/123/WE. 6

4. Wykroczenie poza zakres przedmiotowy upoważnienia do uregulowania uchwały krajobrazowej. 16

5. Niezgodność wynikająca z wadliwości przepisów intertemporalnych. 18

6. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu nieprawidłowego działania władzy publicznej. 5

7. Podsumowanie. 23

Przypisy 26

Bibliografia 28

1 Wprowadzenie.

TEZA ROZDZIAŁU

Uchwalenie przez Radę miasta stołecznego Warszawy uchwały krajobrazowej w aktualnym stanie prawnym jest działaniem prawnie wadliwym i tworzy realne ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej miasta — immanentny mechanizm dostosowawczy z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jest bowiem niekonstytucyjny, a zastosowanie go przez radę gminy prowadzi do nieważności uchwały i deliktu konstytucyjnego.

art. 37a ust. 9 u.p.z.p.
przepis uznany przez TK za niekonstytucyjny wyrokiem P 20/19 z dnia 12 grudnia 2023 r.

co najmniej 12 miesięcy
minimalny ustawowy okres dostosowawczy — bez mechanizmu kompensacyjnego naruszający art. 21 ust. 2 Konstytucji

C-630/26
sygnatura pytań prejudycjalnych NSA do TSUE dotyczących analogicznej uchwały krakowskiej

28 maja 2026 r.
data wcześniejszej opinii prawnej **Think Tank The Company** — rekomendacja wstrzymania procedowania

EXECUTIVE SUMMARY

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena zgodności z prawem projektu uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z lipca 2026 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2023 r. (sygn. P 20/19) stwierdził niekonstytucyjność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie braku ustawowego mechanizmu kompensacyjnego dla podmiotów zobowiązywanych do usunięcia legalnie wzniesionych nośników. Mechanizm z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jest obligatoryjnym elementem każdej uchwały krajobrazowej, a jednocześnie nie może znaleźć w ogólności zastosowania — uchwała z tym mechanizmem jest nieważna, a bez niego jest „martwym instrumentem". Rada gminy nie może *de lege lata* uchwalić kompletnej i skutecznej uchwały krajobrazowej. **Think Tank The Company** rekomenduje wstrzymanie dalszego procedowania projektu co najmniej do czasu wykonania wyroku TK przez ustawodawcę oraz do czasu uzyskania orzeczenia TSUE w sprawie C-630/26.

SCHEMAT 1
Łańcuch wadliwości projektu uchwały krajobrazowej

Łańcuch wadliwości projektu uchwały krajobrazowej

01
Art. 37a ust. 9 u.p.z.p.
Przepis nakazuje dostosowanie lub usunięcie legalnych nośników bez mechanizmu kompensacyjnego.

02
Wyrok TK P 20/19 (XII 2023)
Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu — brak ochrony prawa własności.

03
Pominięcie prawodawcze
Ustawodawca nie wykonał wyroku. Przepis obowiązuje, lecz pozbawiony jest domniemania konstytucyjności.

04
Uchwalenie uchwały = delikt
Zastosowanie niekonstytucyjnego mechanizmu przez radę gminy prowadzi do nieważności uchwały i odpowiedzialności odszkodowawczej.

Rada m.st. Warszawy nie może legalnie uchwalić uchwały krajobrazowej w aktualnym stanie prawnym.

*Źródło: opracowanie własne **Think Tank The Company** na podstawie wyroku TK z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19 oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.*

Think Tank The Company wskaże, że przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena zgodności z prawem projektu uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z lipca 2026 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (tzw. uchwała krajobrazowa dla miasta stołecznego Warszawy; dalej: **„uchwała krajobrazowa"**)[1] (wraz z Załącznikiem graficznym nr 1 - Zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych[2] i Załącznikiem graficznym nr 2 - Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń[3]), tj. projektu przygotowanego na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[4].

Think Tank The Company przypomni, że projekt przewiduje regulacje obowiązujące co do zasady na obszarze całego miasta, wprowadza rozbudowany system dopuszczalnych form reklamy, odległości i parametrów technicznych, ustanawia regulacje dotyczące infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, stacji sieci rowerów publicznych, stacji ładowania pojazdów elektrycznych, infokiosków, obiektów małej architektury oraz przestrzeni podziemnych, a także zawiera dział VI zatytułowany „Przepisy przejściowe", w którym określono terminy i warunki dostosowania istniejących obiektów.

Think Tank The Company podkreśli, że w aktualnym stanie prawnym procedowanie i uchwalenie uchwały krajobrazowej, której obligatoryjnym elementem pozostaje mechanizm z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., obarczony stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjnością w zakresie braku ustawowego mechanizmu kompensacyjnego, jest działaniem prawnie wadliwym i tworzy realne ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej miasta stołecznego Warszawy.

Think Tank The Company zaakcentuje, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2023 r.[5] orzekł, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP, a tym samym orzekł, że w przypadku wyżej powołanego przepisu mamy do czynienia z tzw. pominięciem prawodawczym[6], które 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 jakieś normy*[7]*. Ustawodawca konstruując przepis art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuścił się pominięcia prawodawczego. Przyznał bowiem podmiotom okres pozwalający na dostosowanie się do zasad i warunków umieszczania nośników reklamowych przyjętych w uchwale reklamowej poprzez wyznaczenie minimalnej długości okresu dostosowawczego (co najmniej 12 miesięcy), a tym samym pozostawiając uchwałodawcy lokalnemu ustalenie konkretnych ram czasowych, który powinien uwzględnić uwarunkowania miejscowe, interesy podmiotów umieszczających nośniki reklamowe, jak również występujący na danym obszarze rzeczywisty (negatywny) wpływ istniejących nośników na walory estetyczne krajobrazu. Nie przewidział jednak ani możliwości wprowadzenia wyjątków w zakresie dostosowania tablic i nośników do warunków określonych w uchwale krajobrazowej, ani określenia przez radę gminy mechanizmu kompensacyjnego, przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego*[8].

Think Tank The Company zauważy, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest tak zwanym wyrokiem zakresowym[9], tj. w jego treści Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność przepisu z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z wyżej powołanymi normami Konstytucji RP, przy czym zakres tej niezgodności dotyczy zakresu przedmiotowego zastosowania przepisu z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., tj. wskazania tego, że zastosowanie tego przepisu – z uwagi na brak mechanizmu kompensacyjnego w związku z wywłaszczeniem – prowadzi do wystąpienia stanu, który nie daje się pogodzić z konstytucyjnymi standardami w przedmiocie ochrony prawa własności.

Think Tank The Company oceni, że powyższe oznacza, iż przepis z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie może być w jakimkolwiek przypadku zastosowany w taki sposób, aby nie miało miejsca naruszenie wyżej powołanych standardów wynikających z norm Konstytucji RP; a tym samym przepis ten nie może znaleźć – co podobnie wymaga kategorycznego podkreślenia - zastosowania w ogólności. Hipotetyczne zastosowanie tego przepisu byłoby naruszeniem pryncypiów składających się na konstrukcję demokratycznego państwa prawnego.

Think Tank The Company stwierdzi, że w tym ostatnim kontekście wypada kategorycznie podkreślić, że *de lege lata* nie tylko nie ma obowiązku wydania przez radę gminy uchwały krajobrazowej, ale i aktualnie – w rezultacie wyroku Trybunału Konstytucyjnego[10] stwierdzającego niezgodność przepisu z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z normami Konstytucji RP – nie ma nawet możliwości wydania przez radę gminy takiej uchwały; gdzie immanentnym i koniecznym elementem tej uchwały jest zastosowanie mechanizmu z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., który to mechanizm – co zostało zasygnalizowane powyżej – nie może znaleźć w ogólności zastosowania.

Think Tank The Company zaznaczy, że czysto hipotetyczne wydanie przez radę gminy uchwały krajobrazowej implikowałoby w rezultacie – co będzie przedmiotem szczegółowych analiz w niniejszym dokumencie - nieważność postanowień tej uchwały, byłoby przy tym naruszeniem norm Konstytucji RP (deliktem konstytucyjnym) i implikowałoby odpowiedzialność organu wydającego za szkody będące rezultatem ustanowienia i wykonania tego aktu prawa miejscowego. Czysto hipotetyczne wydanie przez radę gminy uchwały krajobrazowej będzie implikowało wystąpienie sytuacji, z którą mieliśmy do czynienia w Poznaniu[11], tj. sytuacji w której uchwała krajobrazowa funkcjonuje wprawdzie w obrocie prawnym, ale bez obligatoryjnego elementu tej uchwały w postaci postanowień o których mowa w art. 37a ust. 9 u.p.z.p., które to postanowienia są nieważne, tj. postanowień w przedmiocie warunków i terminów dostosowawczych, które to postanowienia są obligatoryjne i stanowią o bycie uchwały krajobrazowej, a jednocześnie są nieważne i nie mogą znaleźć w ogólności zastosowania[12].

Think Tank The Company wskaże, że w tym miejscu należy – za Trybunałem Konstytucyjnym w wyroku o sygnaturze P 20/19 – przypomnieć to, że: *Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest ściśle związane z treścią art. 21 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Norma art. 21 ust. 2 Konstytucji obejmuje zatem wszelkie formy godzenia w tę ochronę, czyli nie tylko pozbawienie, lecz także ograniczenie prawa własności. Formy te, przybierające postać wywłaszczenia, podlegają określonym w Konstytucji regułom, a więc mogą być stosowane jedynie dla realizacji celów publicznych i za słusznym odszkodowaniem. Przyjęcie przez organ gminy aktu prawa miejscowego, jakim jest tzw. uchwała krajobrazowa, jest niewątpliwie motywowane interesem publicznym. Jak słusznie wskazuje Prokurator Generalny 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 tej uchwały, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę. Właściciele są bowiem zmuszeni do usunięcia tablic i nośników objętych uchwałą, na własny koszt i bez zapewnienia im odszkodowania. Oznacza to, że ich prawo własności zostało ograniczone, ponieważ nie mogą oni korzystać ze swojej nieruchomości w zakresie objętym treścią uchwały krajobrazowej, a dodatkowo zmuszeni są do zlikwidowania przedmiotu stanowiącego część ich majątku.*

Think Tank The Company przypomni, że w przypadku normy z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. mamy w rezultacie do czynienia z wywłaszczeniem, gdzie wydanie przez radę gminy uchwały krajobrazowej z art. 37a ust. 1 u.p.z.p. będzie implikowało to, że właściciele nieruchomości będą zobowiązani do dostosowania się do postanowień uchwały krajobrazowej i do usunięcia na własny koszt przedmiotów objętych uchwałą krajobrazową; co więcej nie będą mogli korzystać z prawa własności w pełnym zakresie.

Think Tank The Company podkreśli, że co więcej prawodawca w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie przewidział ani możliwości wprowadzenia wyjątków w zakresie dostosowania tablic i nośników do warunków określonych w uchwale krajobrazowej, ani określenia przez organ gminy mechanizmu kompensacyjnego. Trafnie wskazał przy tym Trybunał Konstytucyjny to, że: *regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie, wywołuje skutek w postaci ograniczenia praw majątkowych jednostek w celu realizacji interesu publicznego. W tym zakresie kwestionowana regulacja wypełnia przesłanki konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, pomimo przyjęcia formy aktu prawa miejscowego, a nie decyzji indywidualnej. Na ustawodawcy ciążył zatem obowiązek zapewnienia podmiotom objętym uchwałą krajobrazową, w zakresie wskazanym w pytaniach prawnych, mechanizmu kompensacyjnego będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji. Brak tego mechanizmu stanowi pominięcie prawodawcze, którego istnienie sprawia, że w zakresie, w jakim kwestionowany przepis nie przewiduje takiego mechanizmu, jest on niezgodny z Konstytucją*[13].

Think Tank The Company zaakcentuje, że w tym miejscu konieczne jest przypomnienie tego, że *ratio legis* instytucji uchwały krajobrazowej jest dążenie do zapobiegania degradacji walorów krajobrazowych w połączeniu z zachowaniem ładu przestrzennego, gdzie uchwała krajobrazowa w tym jej obligatoryjny element z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nakierowane są właśnie na zachowanie rzeczonego ładu, w tym poprzez eliminowanie tych reklam, które są nie do pogodzenia z ładem przestrzennym. Wyposażenie rad gmin w kompetencje do podjęcia uchwały krajobrazowej jest nakierowane tak na przywrócenie ładu przestrzennego poprzez zlikwidowanie już istniejącego nadmiaru nośników reklamowych[14] (o ile taki nadmiar w ocenie rady gminy w ogólności występuje), jak i na przyszłe zapobieżenie degradacji ładu publicznego poprzez nadmiar nośników reklamowych. Gdzie w przypadku mechanizmu korygującego z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. mechanizm powyższy nie będzie mógł znaleźć w jakimkolwiek przypadku zastosowania. Mechanizm ten bowiem prowadzi do wywłaszczenia, które to wywłaszczenie będzie odbywało się bez jakiejkolwiek postaci kompensacji z tytułu utraconych praw. Tym samym mechanizm ten – w aktualnym brzmieniu normy z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. – jest nie do pogodzenia z normą z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Think Tank The Company zauważy, że **Mechanizm ten jest – w przypadku jego wprowadzenia do uchwały krajobrazowej – nieważny, gdzie jednocześnie uchwała krajobrazowa bez tego mechanizmu jest instrumentem „martwym", który to instrument nie będzie w ogólności prowadzić do realizacji *ratio legis* instytucji uchwały krajobrazowej.** Konsekwencją powyższego jest zaś to, że rada gminy nie może *de lege lata* uchwalić uchwały krajobrazowej w ogólności, gdzie obligatoryjnym elementem tej uchwały są postanowienia z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., które to postanowienia *de lege lata* będą nieważne i nie będą mogły znaleźć zastosowania w ogólności.

Think Tank The Company oceni, że czysto hipotetyczne uchwalenie uchwały krajobrazowej z uwzględnieniem art. 37a ust. 9 u.p.z.p. implikowałoby to, że te postanowienia byłyby nieważne, a tym samym implikowałoby to, że rada gminy podobnie naruszyłaby zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji RP. Gdzie postanowienia z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie mogłyby znaleźć zastosowania w ogólności (z uwagi na pominięcie prawodawcze dotyczące kwestii kompensacji z tytułu wywłaszczenia) i gdzie podobnie zastosowania nie mógłby znaleźć mechanizm odpowiedzialności administracyjnej, tj. administracyjna kara pieniężna z art. 37d u.p.z.p.[15]

Think Tank The Company stwierdzi, że w tym miejscu konieczne jest podkreślenie tego, że powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie tak w doktrynie, jak i w judykaturze. Tytułem przykładu należy wskazać, że w doktrynie trafnie podnosi się to, że: *Taki stan prawny nie jest jednak pożądany, gdyż o ile obowiązujące uchwały krajobrazowe mogą zapobiegać degradacji walorów krajobrazowych na przyszłość, o tyle brak obowiązku dostosowawczego uzależnia 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 przymusu 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*[16]. Identycznie w judykaturze trafnie wskazuje się to, że:

- Skutkiem wyroku TK o sygn. P 20/19 jest to, że do czasu wprowadzenia regulacji ustawowych dotyczących podstaw oraz trybu dochodzenia odszkodowania za wspomniane dostosowanie lub usunięcie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych wzniesionych legalnie przed wejściem w życie danej uchwały krajobrazowej, nie jest możliwe wywodzenie z uchwał krajobrazowych dalszych skutków prawnych w omawianym zakresie, gdyż te byłyby niemożliwe do pogodzenia z orzeczeniem sądu konstytucyjnego. Do czasu wprowadzenia regulacji ustawowej dotyczących podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania za dostosowanie względnie usunięcie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych do zasad i warunków ich sytuowania, wzniesionych legalnie przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej, nie jest dopuszczalne objęciem jej zakresem tych tablic lub urządzeń reklamowych. Oznacza to, że nie jest możliwe także nałożenie na te podmioty na podstawie art. 37d ust. 1 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kary pieniężnej oraz obowiązku usunięcia tych tablic lub urządzeń reklamowych[17],[18];

- Pro-konstytucyjna wykładnia przepisu art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130) nakazuje stwierdzić, że nieważna będzie uchwała rady miejskiej w zakresie w jakim dotyczy istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic reklamowych, szyldów i urządzeń reklamowych wzniesionych na podstawie zgody budowlanej. Uchwała nie może nakazywać dostosowania posadowionych już szyldów i urządzeń reklamowych zgodnie z prawem, bez wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu ograniczenia praw majątkowych podmiotów, które legalnie wzniosły tablice reklamowe i urządzenia reklamowe. Ze względu na niekonstytucyjność przepisu art. 37a ust. 9 ww. ustawy, sankcją nieważności objęty jest cały zakwestionowany przepis uchwały krajobrazowej, będącej aktem prawa miejscowego. Skutek ten zapobiegnie konieczności wielokrotnego stwierdzania nieważności przepisów uchwały, w sytuacji gdyby z analogicznymi skargami wystąpiły jeszcze inne podmioty[19],[20],[21];

- W świetle stwierdzonej niekonstytucyjności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. zgodzić się należy, że wprowadzenie w uchwale krajobrazowej regulacji, nakazującej dostosowanie zrealizowanych legalnie, gdyż na podstawie zgody budowlanej przed dniem jej wejścia w życie tablic lub urządzeń reklamowych, bez jakiegokolwiek mechanizmu kompensacyjnego (regulacji ochronnych), jest niezgodne z prawem[22],[23].

Think Tank The Company zaznaczy, że ponadto wadliwość procedowanego projektu uchwały krajobrazowej przejawia się w przyjęciu rozwiązań mogących uprzywilejowywać infrastrukturę komunalną lub pozostającą pod kontrolą miasta stołecznego Warszawy, co skutkować będzie niezgodnością z treścią art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym[24]**.**

Think Tank The Company wskaże, że warto także zwrócić uwagę na wątek objęcia projektem uchwały krajobrazowej reklam sytuowanych we wnętrzach przejść podziemnych i podziemnych peronów transportu szynowego, co wykracza poza granice ustawowego upoważnienia z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., jak również wadliwe ukształtowanie przepisów przejściowych uchwały krajobrazowej w odniesieniu do legalnie istniejących tablic i urządzeń reklamowych, które w chwili sytuowania nie wymagały ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia.

Think Tank The Company przypomni, że mając na uwadze kumulację wskazanych powyżej i omówionych szczegółowo poniżej uchybień, Think Tank The Company rekomenduje – z przyczyn o których będzie mowa poniżej - wstrzymanie dalszego procedowania projektu uchwały krajobrazowej co najmniej do czasu wykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19[25] **oraz do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w następstwie pytań prejudycjalnych przedstawionych przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 2 czerwca 2026 r., o sygn. II OSK 1153/25**[26]**.**

Think Tank The Company podkreśli, że koniecznym jest bowiem podkreślenie tego, że hipotetyczne dalsze procedowanie uchwały krajobrazowej będzie implikowało skutek prawny w postaci jej nieważności, jak również implikować będzie odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu nieprawidłowego działania organów administracji publicznej, jak również z tytułu naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

WNIOSEK

Rada m.st. Warszawy nie dysponuje *de lege lata* prawną możliwością uchwalenia kompletnej i skutecznej uchwały krajobrazowej. Mechanizm z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. — obligatoryjny element uchwały — jest niekonstytucyjny i nie może znaleźć zastosowania w ogólności. Uchwała z tym mechanizmem jest nieważna; uchwała bez niego jest instrumentem martwym. **Think Tank The Company** rekomenduje wstrzymanie procedowania do czasu wykonania wyroku TK przez ustawodawcę i uzyskania orzeczenia TSUE w sprawie C-630/26.

2 Niezgodność uchwały krajobrazowej z przepisami u.p.z.p.

TEZA ROZDZIAŁU

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r. (sygn. P 20/19) nie może być postrzegany jako orzeczenie dotyczące wyłącznie technicznego elementu redakcji uchwały krajobrazowej — ingeruje on w sam mechanizm intertemporalnego „oczyszczania" przestrzeni z nośników istniejących przed wejściem w życie uchwały, a jego konsekwencje prawne wykluczają możliwość bezpiecznego zastosowania art. 37a ust. 9 u.p.z.p. przez jakikolwiek organ gminy.

EXECUTIVE SUMMARY

Wyrok TK P 20/19 pozbawił domniemania konstytucyjności normę wywodzoną z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w którym nakazuje ona objąć obowiązkiem dostosowawczym legalnie wzniesione na podstawie zgody budowlanej tablice reklamowe i urządzenia reklamowe bez ustawowych podstaw i trybu dochodzenia słusznego odszkodowania. Uchwalenie przepisów intertemporalnych — obligatoryjnego elementu uchwały krajobrazowej — przez Radę m.st. Warszawy byłoby naruszeniem art. 7 oraz art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada miasta stołecznego Warszawy nie może w drodze aktu prawa miejscowego naprawić pominięcia prawodawczego, którego usunięcie wymaga interwencji ustawodawcy, która może być podjęta wyłącznie w ramach uchwalenia ustawy nowelizującej regulację u.p.z.p. Sądy administracyjne konsekwentnie stwierdzają nieważność przepisów dostosowawczych uchwał krajobrazowych uchwalonych po wyroku TK.

Propozycja zdjęcia: warszawska przestrzeń reklamowa — panorama ulicy w centrum Warszawy z widocznymi billboardami i nośnikami reklamowymi, ilustrująca skalę problemu ładu reklamowego, którego dotyczy procedowany projekt uchwały. Podpis: *Warszawski rynek reklamy zewnętrznej — jeden z największych w Polsce.*

Think Tank The Company zaakcentuje, że w pierwszej kolejności warto przypomnieć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19[27], pozbawił domniemania konstytucyjności normę wywodzoną z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w którym nakazuje ona objąć obowiązkiem dostosowawczym legalnie wzniesione na podstawie zgody budowlanej tablice reklamowe i urządzenia reklamowe bez ustawowych podstaw i trybu dochodzenia słusznego odszkodowania.

Think Tank The Company zauważy, że Trybunał Konstytucyjny wydając przedmiotowe orzeczenie nie zakwestionował samego celu ochrony krajobrazu. Problem konstytucyjny dotyczy instrumentu służącego realizacji tego celu: ustawodawca dopuścił daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe podmiotów, które wcześniej działały legalnie i nabyły możliwość korzystania z nośników reklamowych, a jednocześnie nie ustanowił mechanizmu kompensacyjnego odpowiadającego standardowi art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Z tej perspektywy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19 nie może być postrzegany jako orzeczenie dotyczące wyłącznie technicznego elementu redakcji uchwały krajobrazowej, lecz ingeruje w sam mechanizm intertemporalnego „oczyszczania" przestrzeni z nośników istniejących przed wejściem w życie uchwały.

Think Tank The Company oceni, że w tekście obowiązującej regulacji z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., norma ta nadal stanowi, że uchwała „określa" warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów, nie krótszy niż 12 miesięcy. Ustawodawca nie zastąpił tego mechanizmu kompletnym systemem kompensacyjnym, przy czym w treści tekstu jednolitego ustawy zawarto przypis wskazujący zakres niekonstytucyjności stwierdzony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19.

Think Tank The Company stwierdzi, że powyższe ma zasadnicze znaczenie dla oceny procedowanego przez Radę miasta stołecznego Warszawy projektu uchwały krajobrazowej. Rada miasta stołecznego Warszawy nie może w drodze aktu prawa miejscowego niejako naprawić pominięcia prawodawczego, którego usunięcie wymaga interwencji ustawodawcy, która może być podjęta wyłącznie w ramach uchwalenia ustawy nowelizującej regulację u.p.z.p.

Think Tank The Company dostrzeże, że Rada miasta stołecznego Warszawy nie może również wykreować własnego systemu odszkodowawczego bez podstawy ustawowej. W rezultacie projektodawca staje przed nierozwiązywalnym na poziomie prawa miejscowego dylematem: albo pominie obligatoryjny element z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., albo wprowadzi go w sposób pozostający w kolizji z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19. Podkreślić przy tym stanowczo należy, że oba działania nie są dopuszczalne i skutkują nieważnością takiego aktu prawa miejscowego.

Think Tank The Company wskaże, że niezależnie od powyższego, analiza projektu uchwały krajobrazowej procedowanej przez Radę miasta stołecznego Warszawy prowadzi do zidentyfikowania trzech dalszych grup uchybień.

Think Tank The Company przypomni, że mają one charakter odrębny od skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19. Oznacza to, że nawet gdyby hipotetycznie przyjąć bardziej liberalne stanowisko co do możliwości dalszego procedowania uchwały krajobrazowej w warunkach niewykonania wskazanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, aktualnie procedowany projekt uchwały krajobrazowej wymagałby zasadniczej przebudowy z uwagi na konieczność dostosowania treści tego projektu z przepisami prawa Unii Europejskiej, granice delegacji ustawowej oraz ochronę praw nabytych i legalnie ukształtowanych stanów faktycznych.

Think Tank The Company przypomni, że zgodnie z art. 37a ust. 1 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 jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie art. 37a ust. 9 u.p.z.p. posługuje się natomiast zwrotem „uchwała określa", a więc ustanawia element obligatoryjny, dotyczący warunków i terminu dostosowania obiektów istniejących w dniu wejścia w życie uchwały.

Think Tank The Company zaakcentuje, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 20/19 uznał art. 37a ust. 9 u.p.z.p. za niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje objąć obowiązkiem dostosowania legalnie wzniesione na podstawie zgody budowlanej tablice i urządzenia reklamowe bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania[28]. Istota rozstrzygnięcia polega na zakwalifikowaniu skutku takiej regulacji jako konstytucyjnie relewantnej ingerencji wywłaszczeniowej w prawa majątkowe. Ochrona ładu przestrzennego może stanowić cel publiczny, ale nie znosi wymagania słusznego odszkodowania, jeżeli działanie władzy prowadzi do pozbawienia albo istotnego ograniczenia wcześniej legalnie wykonywanych uprawnień majątkowych[29].

Think Tank The Company zauważy, że dla oceny projektu uchwały krajobrazowej szczególnie istotne jest to, że niekonstytucyjność wynika z braku normy ustawowej, a nie z wadliwej techniki przyjętej przez konkretną gminę. Rada miasta stołecznego Warszawy nie dysponuje kompetencją do samodzielnego uzupełnienia ustawy o podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej.

Think Tank The Company oceni, że ustanowienie mechanizmu kompensacyjnego ingerującego w finanse publiczne, określającego przesłanki nabycia roszczenia, krąg uprawnionych, sposób ustalenia szkody, tryb dochodzenia oraz relację do innych roszczeń wymaga podstawy ustawowej. Brak tej podstawy stanowi pominięcie prawodawcze, którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może konwalidować aktem prawa miejscowego.

Think Tank The Company stwierdzi, że jednocześnie pominięcie w uchwale krajobrazowej całego mechanizmu dostosowawczego nie usuwa problemu. Ustawa wymaga bowiem zawarcia tego elementu. W konsekwencji lokalny prawodawca nie może w sposób zgodny z prawem zrealizować pełnego zakresu delegacji. W ocenie Think Tank The Company oznacza to stan normatywnej „blokady" instytucji uchwały krajobrazowej w takim zakresie, w jakim jej prawidłowe działanie wymaga objęcia istniejących nośników obowiązkiem dostosowania.

Think Tank The Company zaznaczy, że warto także wskazać, że użyty w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. zwrot „uchwała określa" nie pozostawia radzie gminy swobody odpowiadającej fakultatywnym rozwiązaniom, wskazanym w art. 37a ust. 10 u.p.z.p.

Think Tank The Company wskaże, że w tym kontekście wskazać należy, że w art. 37a ust. 10 u.p.z.p. ustawodawca wyraźnie przewidział, że uchwała „może" wskazywać określone wyjątki dotyczące obiektów małej architektury i ogrodzeń. Zestawienie obu jednostek redakcyjnych potwierdza, że warunki i termin dostosowania są elementem koniecznym, natomiast niektóre wyłączenia mają charakter opcjonalny.

Think Tank The Company przypomni, że obligatoryjność ma nie tylko znaczenie formalne. Mechanizm dostosowawczy realizuje podstawowe ratio legis uchwały względem zastanego stanu przestrzeni. Bez niego uchwała może regulować lokalizacje przyszłe, lecz nie może skutecznie doprowadzić do usunięcia albo przebudowy znacznej części istniejących urządzeń, które stały się niezgodne wyłącznie wskutek wejścia w życie nowych reguł. Z perspektywy założonego celu „przywrócenia ładu" jest to zasadnicza różnica.

Think Tank The Company podkreśli, że w orzecznictwie sądów administracyjnych - po wyroku Trybunału Konstytucyjnego pod sygn. P 20/19 - przepisy dostosowawcze były eliminowane w zakresie obejmującym nośniki reklamy, które istniały przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej (gdzie oczywistym jest to, że uchwała krajobrazowa nie może działać niejako wstecz).

Think Tank The Company zaakcentuje, że w powyższym kontekście wskazywano w szczególności na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r., II SA/Po 547/23[30], a także na późniejsze orzeczenia dotyczące skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla możliwości nakładania obowiązków usunięcia i kar administracyjnych.

Think Tank The Company zauważy, że linia ta potwierdza praktyczne znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19. Wskazuje bowiem na fakt, że nie jest dopuszczalne egzekwowanie obowiązku dostosowania wobec kategorii nośników objętych ochroną konstytucyjną tak, jak w sytuacji gdyby przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie zapadło.

Think Tank The Company oceni, że projekt uchwały krajobrazowej w § 14 ust. 1 stanowi, że dostosowanie istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów oznacza ich dopasowanie albo usunięcie, w tym usunięcie konstrukcji nośnych. Następnie § 14 ust. 2 ustanawia konkretne terminy dostosowania, zaś § 14 ust. 3 przewiduje wyłączenia z obowiązku dostosowawczego.

Think Tank The Company stwierdzi, że sam fakt przyjęcia wyłączenia dla tablic i urządzeń reklamowych usytuowanych na podstawie „zgody budowlanej" wskazuje, że projektodawca dostrzega skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19. Rozwiązanie to nie usuwa jednak problemu systemowego. Po pierwsze, rada miasta wkracza w materię, w której ustawodawca nie ustanowił pełnego mechanizmu kompensacyjnego, a tym samym usiłuje „obejść" problem konstytucyjny przez ukształtowanie wyjątku w prawie miejscowym. Po drugie, zakres wyjątku jest węższy niż zakres legalnych stanów faktycznych wymagających ochrony. Po trzecie, konstrukcja ustawowa art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie przewiduje generalnej kompetencji rady do tworzenia dowolnych zwolnień dla tablic i urządzeń reklamowych; jednocześnie ustawowe wyjątki fakultatywne w ust. 10 odnoszą się do innych kategorii.

Think Tank The Company zaznaczy, że w rezultacie projekt uchwały krajobrazowej nie rozwiązuje niekonstytucyjności, lecz przenosi ją na poziom aktu prawa miejscowego. Rada miasta stołecznego Warszawy nie może przez własną wykładnię pojęcia „zgody budowlanej" ani przez selektywne wyłączenia zastąpić ustawodawcy w wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Think Tank The Company wskaże, że Rada miasta stołecznego Warszawy jest związana treścią art. 7 Konstytucji RP i może działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Nakaz wyrażony w art. 7 Konstytucji RP adresowany jest do organów władzy publicznej. Pojęcie to na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzą organy państwa, inne organy władzy publicznej, które realizują władztwo publicznej.

Think Tank The Company przypomni, że trafnie określił to Trybunał Konstytucyjny: "Pojęcie "władzy publicznej" w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W pojęciu "władzy publicznej" mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej.

Think Tank The Company podkreśli, że nazwa "organ" władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie tego, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej"[31].

Think Tank The Company zaakcentuje, że z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy. Stąd wynika zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej.

Think Tank The Company zauważy, że prawem w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP są również wszystkie akty powszechnie obowiązujące, o których mówi Rozdział III Konstytucji RP - Źródła prawa: "Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki"[32].

Think Tank The Company oceni, że powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wskazano, iż: „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Zasady te odnoszą się w szczególności do kompetencji organów administracji publicznej prowadzących postępowania w sprawach podatkowych"[33].

Think Tank The Company stwierdzi, że uchwała krajobrazowa stanowi akt prawa miejscowego (*argumentum ex* art. 37a ust. 4 u.p.z.p.). Dostrzec przy tym należy, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.".

Think Tank The Company zaznaczy, że tym samym uchwała krajobrazowa nie może być wydana z naruszeniem przepisów wyższego rzędu, jak również nie może również wkraczać w materię ustawową ani być sprzeczna z regulacją ustawową[34]. Akt prawa miejscowego, wydawany na podstawie ustawowego upoważnienia, musi pozostawać jednocześnie zgodny nie tylko z ustawą kompetencyjną, ale również z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i prawem Unii Europejskiej.

Think Tank The Company wskaże, że w powyższym kontekście podkreślić należy, że art. 94 Konstytucji RP nie tworzy autonomicznego źródła kompetencji prawotwórczej. Przeciwnie, uzależnia stanowienie prawa miejscowego od granic upoważnień zawartych w ustawie. Akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" (art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP), co znaczy, że nie mają one samoistnego statusu – są stanowione i obowiązują w formalnej i materialnej zależności od ustawy. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie zakreśla ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego[35].

Think Tank The Company przypomni, że w tym kontekście kontynuowanie procedowanie uchwały krajobrazowej przez Radę miasta stołecznego Warszawy ze świadomością, że obligatoryjny element aktu pozostaje objęty skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19, podwyższa poziom ryzyka prawnego. Nie chodzi jedynie o ryzyko sądowoadministracyjne.

Think Tank The Company podkreśli, że wprowadzanie do obrotu aktu o istotnie podważonej podstawie normatywnej oddziałuje na sytuację właścicieli nieruchomości, operatorów reklamy, najemców powierzchni, reklamodawców i kontrahentów, którzy muszą podejmować decyzje inwestycyjne na podstawie przepisów mogących następnie zostać wyeliminowanych z obrotu.

Think Tank The Company zaakcentuje, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, by ciężary publiczne były ustanawiane w sposób przewidywalny, proporcjonalny i stabilny[36]. Podmiot, który legalnie zainwestował w nośnik, zawarł wieloletnią umowę najmu powierzchni lub finansował urządzenie na podstawie obowiązujących przepisów, nie powinien być zmuszany do ponoszenia kosztów[37] dostosowania albo utraty możliwości eksploatacji na podstawie regulacji, której zgodność z normami wyższego rzędu była poważnie i konkretnie podważona już przed jej uchwaleniem[38].

Think Tank The Company zauważy, że uchwała krajobrazowa jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującym na obszarze gminy[39]. Z tego wynika wymóg jej pełnej zgodności pionowej z aktami hierarchicznie wyższymi.

Think Tank The Company oceni, że w przypadku projektu uchwały krajobrazowej szczególne znaczenie mają kontrola zgodności z Konstytucją RP, regulacją u.p.z.p. jako ustawą kompetencyjną, prawem Unii Europejskiej - w tym z Dyrektywą 2006/123/WE - oraz przepisami materialnymi innych ustaw, w szczególności prawa budowlanego, w zakresie w jakim określają legalność istniejących obiektów.

Think Tank The Company stwierdzi, że upoważnienie z art. 37a u.p.z.p. powinno być interpretowane ściśle. Rada gminy nie otrzymała ogólnej kompetencji do reglamentowania rynku reklamy ani do regulowania wszelkich form komunikacji wizualnej[40]. Kompetencja dotyczy zasad i warunków sytuowania określonych obiektów, ich gabarytów, standardów jakościowych i materiałów, a więc zagadnień związanych z kształtowaniem przestrzeni i krajobrazu. Jeżeli uchwała zaczyna regulować materię niemającą dostatecznego związku z ustawowym przedmiotem delegacji albo tworzy szczególne preferencje rynkowe niewynikające z obiektywnych cech przestrzeni, pojawia się problem działania *ultra vires*.

Think Tank The Company zaznaczy, że zasada ścisłej wykładni kompetencji prawotwórczych jest szczególnie istotna tam, gdzie akt prawa miejscowego ingeruje w prawo własności i wolność działalności gospodarczej[41]. W takich przypadkach nie można domniemywać kompetencji organu ani rozszerzać jej przez analogię[42]. Każda norma nakładająca obowiązek usunięcia, zakaz prowadzenia określonej formy działalności albo ustanawiająca szczególne uprzywilejowanie określonej kategorii infrastruktury musi dać się jednoznacznie osadzić w delegacji ustawowej i przejść test proporcjonalności.

Think Tank The Company wskaże, że trafnie w judykaturze wskazuje się to, że: „W świetle art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP, wolność działalności gospodarczej – stanowiąc składową część gospodarki rynkowej – jest równocześnie publicznym prawem podmiotowym. Jakkolwiek wolność ta nie ma absolutnego charakteru, co wynika art. 22 Konstytucji RP, to jednak może podlegać ograniczeniom określonym – tylko i wyłącznie – w ustawie, co znajduje swoje potwierdzenie również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którego ponadto wynika, że niezależnie od wskazanego formalnego kryterium wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, ograniczenia te nie mogą jednocześnie naruszać – a trzeba to podkreślić – istoty danej wolności lub prawa podmiotowego [...], a ich wprowadzenie może być uzasadnione – a co za tym idzie dopuszczalne i zarazem akceptowalne – jeżeli jednocześnie jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Think Tank The Company przypomni, że z punktu widzenia wyznaczonych przywołaną regulacją konstytucyjną brzegowych warunków dopuszczalności wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zasadnicze znaczenie ma zagadnienie odnoszące się do realizacji konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej. Wskazać należy, że sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń wolności i praw jednostki nie wystarcza dla uznania ich merytorycznej zasadności, która podlega weryfikacji w zakresie spełnienia przesłanek materialnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji."[43].

Think Tank The Company podkreśli, że analiza wyżej powołanych postanowień prowadzi do sformułowania konkluzji, że w przypadku rozważania konieczności wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw najbardziej istotne są dwie przesłanki. Pierwsza przesłanka to konieczność ograniczenia, która wymaga oceny zakresu i charakteru konfliktu między wartościami oraz badania kontekstu funkcjonowania takiego ograniczenia w demokratycznym państwie. Druga przesłanka to dopuszczalność ograniczenia, która określa granice ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw[44].

Think Tank The Company zaakcentuje, że powyższe polega na wyborze środków pozwalających na osiągnięcie celu przy zastosowaniu najmniej uciążliwych środków dla podmiotów objętych ograniczeniem, gdzie jednocześnie konieczne jest zachowanie właściwej proporcji między ingerencją a realizacją konstytucyjnej wartości. W praktyce zasada proporcjonalności ma prowadzić zatem do maksymalnej realizacji obu wartości, które mogą być ze sobą sprzeczne[45].

Think Tank The Company zauważy, że w doktrynie podkreślono obowiązek rozważenia głębokości ingerencji w konkretne konstytucyjne prawa lub wolności, znaczenia konstytucyjnej wartości uzasadniającej taką ingerencję oraz stopnia realizacji tej wartości. Im większa jest ingerencja w dane prawa lub wolności, tym ważniejsza staje się wartość uzasadniająca tę ingerencję oraz stopień jej realizacji[46].

Think Tank The Company oceni, że realizacja zasady proporcjonalności zachodzi w sytuacji, gdy wprowadzone ograniczenia pozwalają na osiągnięcie zamierzonych celów, spełniając wymóg niezbędności, a skutki tych ograniczeń są proporcjonalne do obciążeń nałożonych na podmiot. Zasada ta reguluje relacje między państwem a jednostką, określając granice ingerencji państwa w prawa jednostki[47].

Think Tank The Company stwierdzi, że jednocześnie, w świetle normy z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych polega nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści danego prawa, które w znacznym stopniu ogranicza niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanego z zachowaniem jego realnej wartości.

Think Tank The Company zaznaczy, że z norm z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP można z powodzeniem wyprowadzić tezę o obowiązywaniu konstytucyjnej ochrony różnych - w stosunku do własności - praw majątkowych. Ochrona ta nie może sprowadzać się wyłącznie do ustanowienia w drodze pozytywnej aktywności prawodawcy instytucji materialnych i proceduralnych chroniących konkretne prawa majątkowe, ale mieści w sobie również obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też tę ochronę nadmiernie ograniczać[48].

Think Tank The Company wskaże, że ustrojodawca nie zakłada prymatu prawa własności w stosunku do innych praw podmiotowych chronionych normami Konstytucji RP, w rezultacie pomimo okoliczności, że nakaz uwzględniania wymogów bezpieczeństwa państwa jest normą konstytucyjną, nie może być interpretowany w ten sposób, aby ponad niezbędną miarę ograniczał prawa do korzystania z własności innych podmiotów[49]. Skoro ograniczają one prawo własności, podlegają ocenie m.in. pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności[50].

Think Tank The Company przypomni, że warto w tym miejscu wskazać, że ustrojodawca nie wprowadził wprawdzie w reżimie Konstytucji RP definicji legalnej „wywłaszczenia", ale pojęcie to w najszerszym ujęciu powinno być rozumiane jako każde odjęcie lub ograniczenie prawa majątkowego, zaś przedmiotem wywłaszczenia może być każde ustawowo stworzone i kształtujące indywidualny status prawny prawo majątkowe[51].

Think Tank The Company podkreśli, że pojęcie wywłaszczenia powinno być w rezultacie ujmowane w sposób możliwie szeroki i obejmować nie tylko formalne, lecz również faktyczne pozbawienie jednostki jej prawa majątkowego[52]. W tym znaczeniu wywłaszczeniem jest nie tylko przymusowe odjęcie własności lub prawa użytkowania wieczystego, ale również każda forma ingerencji władzy publicznej, która prowadzi do naruszenia istoty tego prawa, nawet jeśli nie towarzyszy jej akt formalnego przeniesienia własności. Tak rozumiane wywłaszczenie stanowi zatem kategorię normatywną o charakterze materialnym, odnoszącą się do rzeczywistego zakresu ograniczenia prawa podmiotowego, a nie wyłącznie do jego zewnętrznej formy.

Think Tank The Company zaakcentuje, że z punktu widzenia art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP nie wystarcza wskazanie, że ogólnym celem uchwały krajobrazowej jest estetyka i ład przestrzenny. Konieczne jest wykazanie, że konkretne ograniczenie jest przydatne, konieczne i proporcjonalne sensu *stricto* – co nie zostało w treści procedowanego projektu uchwały krajobrazowej w ogólności zaadresowane.

Think Tank The Company wskaże, że jeżeli podobne nośniki wywołują porównywalny wpływ krajobrazowy, a różnica w ich dopuszczalności zależy w istocie od tego, czy znajdują się na infrastrukturze miejskiej lub powiązanej z miastem, test ten staje się szczególnie wymagający – a w odniesieniu do projektu uchwały krajobrazowej procedowanej przez Radę miasta stołecznego Warszawy – jak się wydaje – test ten w ogólności nie został przeprowadzony. Stan ten przemawia przynajmniej na korzyść powstrzymania się od uchwalenia przedmiotowej uchwały krajobrazowej w aktualnym brzemieniu.

**

**

> **GRAY UWAGA METODOLOGICZNA — ZNACZENIE WYROKU ZAKRESOWEGO TK**
>
> Wyrok TK o sygn. P 20/19 ma charakter zakresowy, co oznacza, że normą uznaną za niezgodną z Konstytucją jest art. 37a ust. 9 u.p.z.p. rozumiany jako przepis dopuszczający objęcie obowiązkiem dostosowawczym legalnie wzniesionych nośników bez ustawowego mechanizmu kompensacyjnego. Przepis pozostaje formalnie w systemie, ale jego niekonstytucyjne rozumienie jest wykluczone. Sąd stosujący ten przepis musi uwzględnić orzeczenie TK z urzędu i odmówić jego zastosowania w zakresie niezgodnym z Konstytucją.

> **WNIOSEK**
>
> Przepisy intertemporalne projektu uchwały krajobrazowej — nakładające obowiązek dostosowania legalnie wzniesionych nośników — są nieważne z uwagi na niekonstytucyjność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. stwierdzoną wyrokiem TK P 20/19. Uchwała bez skutecznych przepisów intertemporalnych nie realizuje celu, dla którego instytucja uchwały krajobrazowej została powołana. **Think Tank The Company** stwierdza, że w aktualnym stanie prawnym uchwalenie kompletnej i skutecznej uchwały krajobrazowej jest prawnie niemożliwe.

3 Niezgodność uchwały krajobrazowej z przepisami Dyrektywy 2006/123/WE.

TEZA ROZDZIAŁU

Projekt uchwały krajobrazowej m.st. Warszawy może tworzyć strukturę uprzywilejowania infrastruktury komunalnej na rynku reklamy zewnętrznej, analogiczną do tej, która stała się przedmiotem pytań prejudycjalnych NSA do TSUE (sygn. II OSK 1153/25, C-630/26) — i która może okazać się niezgodna z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE w zakresie wymogów niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.

art. 15
przepis Dyrektywy 2006/123/WE oceniający wymogi: niedyskryminację, konieczność i proporcjonalność

C-630/26
sygnatura postępowania prejudycjalnego przed TSUE zainicjowanego przez NSA

2 czerwca 2026 r.
data postanowienia NSA (II OSK 1153/25) kierującego pytania prejudycjalne

§ 10 pkt 1
przepis projektu uchwały warszawskiej dopuszczający nośniki na wiatach przystankowych

EXECUTIVE SUMMARY

Działalność polegająca na odpłatnym udostępnianiu powierzchni reklamowej stanowi działalność usługową w rozumieniu art. 57 TFUE i podlega ocenie na gruncie Dyrektywy 2006/123/WE. Projekt uchwały krajobrazowej dopuszcza ekspozycję reklamową na infrastrukturze komunalnej (wiaty przystankowe, stacje roweru publicznego, stacje ładowania pojazdów elektrycznych, infokioski), jednocześnie wprowadzając restrykcyjne ograniczenia dla prywatnych nośników. NSA postanowieniem z dnia 2 czerwca 2026 r. skierował do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące analogicznego mechanizmu zastosowanego w uchwale krakowskiej. Racjonalny prawodawca lokalny powinien unikać uchwalania regulacji o tożsamych cechach przed uzyskaniem odpowiedzi TSUE. Wcześniejsze uchwalenie uchwały warszawskiej przenosi ryzyko interpretacyjne bezpośrednio na miasto i z wysokim prawdopodobieństwem prowadzi do odpowiedzialności odszkodowawczej.

Think Tank The Company oceni, że procedowana uchwała krajobrazowa może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z przepisami Dyrektywy 2006/123/WE z uwagi na sposób ukształtowania zasad dostępu do określonych lokalizacji i infrastruktury wykorzystywanej do ekspozycji treści reklamowych. Uchwała, ustanawiając na obszarze całego miasta stołecznego Warszawy szczegółowe zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, jednocześnie przewiduje możliwość ich sytuowania na szeregu elementów infrastruktury publicznej, w szczególności na wiatach przystankowych publicznego transportu zbiorowego, w przestrzeni podziemnych peronów transportu szynowego, a także w obrębie stacji sieci rowerów publicznych.

Think Tank The Company stwierdzi, że w powyższym zakresie warto dostrzec treść § 10 uchwały krajobrazowej, a w szczególności § 10 pkt 1 projektu uchwały krajobrazowej, który dopuszcza sytuowanie na wiatach przystankowych publicznego transportu zbiorowego nośników reklamowych formatu małego. Z kolei § 10 pkt 9 i 10 uchwały krajobrazowej przewidują możliwość sytuowania nośników reklamowych na niezadaszonych zejściach do podziemnych stacji publicznego transportu szynowego oraz na ścianach udostępnionych publicznie przejść podziemnych i w przestrzeni podziemnych peronów transportu szynowego. W przypadku tych ostatnich uchwała dopuszcza nie tylko nośniki małego formatu, lecz także nośniki średnie oraz wyświetlacze, określając szczegółowe parametry ich funkcjonowania.

Think Tank The Company zaznaczy, że analogicznie uchwała odnosi się do infrastruktury związanej z siecią rowerów publicznych. Stacje sieci rowerów publicznych zostały wprost uwzględnione w regulacjach dotyczących rozmieszczenia nośników reklamowych, obok obiektów małej architektury, infokiosków oraz stacji ładowania pojazdów elektrycznych. Oznacza to, że projekt uchwały krajobrazowej nie tylko ustanawia generalne ograniczenia dotyczące działalności reklamowej, ale również określa katalog infrastruktury, na której ekspozycja reklamowa pozostaje dopuszczalna.

Think Tank The Company wskaże, że w tym kontekście zasadna wydaje się analiza uchwały krajobrazowej przez pryzmat problemu zidentyfikowanego wcześniej na gruncie uchwały krakowskiej. Punktem wyjścia powinno być ustalenie, czy sposób ukształtowania przez Radę miasta stołecznego Warszawy zasad sytuowania reklam prowadzi do stworzenia szczególnej pozycji dla określonych miejskich lub publicznych lokalizacji, a w konsekwencji do uprzywilejowania podmiotów dysponujących dostępem do tej infrastruktury względem podmiotów, które takiego dostępu nie posiadają.

Think Tank The Company przypomni, że problem ten jest szczególnie widoczny w odniesieniu do infrastruktury transportowej. Uchwała dopuszcza bowiem ekspozycję reklamową na wiatach przystankowych oraz w przestrzeni podziemnych stacji i peronów transportu szynowego, a więc w lokalizacjach, które ze swej natury pozostają związane z wykonywaniem zadań publicznych i których dostępność dla podmiotów prywatnych zależy od możliwości uzyskania odpowiedniego tytułu prawnego lub zawarcia stosownej umowy.

Think Tank The Company podkreśli, że jednocześnie projekt uchwały wprowadza szczegółowe ograniczenia dotyczące pozostałych form reklamy, w tym określa minimalne odległości pomiędzy poszczególnymi nośnikami oraz ogranicza możliwość ich sytuowania w wielu kategoriach przestrzeni. Przykładowo dla wolnostojących nośników reklamowych przewidziano znaczne minimalne odległości pomiędzy poszczególnymi kategoriami nośników, a także szczególne ograniczenia względem wiat przystankowych i innych elementów infrastruktury.

Think Tank The Company zaakcentuje, że w konsekwencji zasadnicze pytanie prawne sprowadza się do ustalenia, czy jednostka samorządu terytorialnego może, w ramach regulacji dotyczącej zasad sytuowania reklam, jednocześnie ograniczać dostęp do rynku reklamy poprzez ustanawianie restrykcyjnych zasad sytuowania nośników prywatnych oraz pozostawiać możliwość prowadzenia działalności reklamowej na określonych elementach infrastruktury publicznej, do których dostęp jest

z natury rzeczy ograniczony.

Think Tank The Company zauważy, że tak ukształtowany mechanizm powinien zostać oceniony w świetle problemów prawnych wskazanych przez Naczelny Sąd Administracyjny w pytaniach prejudycjalnych, w szczególności pod kątem tego, czy regulacja krajowa lub lokalna może prowadzić do stworzenia warunków konkurencji, w których określone podmioty uzyskują uprzywilejowany dostęp do atrakcyjnych lokalizacji reklamowych ze względu na ich związek z infrastrukturą pozostającą w dyspozycji podmiotu publicznego.

Think Tank The Company oceni, że w tym ujęciu zasadne jest przeniesienie argumentacji dotyczącej uchwały krakowskiej na grunt uchwały warszawskiej. Nie chodzi przy tym wyłącznie o wykazanie podobieństwa poszczególnych lokalizacji reklamowych, lecz o zidentyfikowanie wspólnego mechanizmu regulacyjnego: podmiot publiczny, który posiada lub kontroluje określoną infrastrukturę, ustanawia jednocześnie zasady prowadzenia działalności reklamowej na danym obszarze, a następnie przewiduje możliwość wykorzystywania tej infrastruktury do ekspozycji reklamowej na warunkach określonych w uchwale.

Think Tank The Company stwierdzi, że dodatkowego znaczenia nabierają w tym kontekście przepisy przejściowe projektu. Uchwała przewiduje bowiem szczególne zasady dostosowania istniejących nośników reklamowych, w tym odrębne rozwiązanie dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych usytuowanych w pasie dróg publicznych oraz na nieruchomościach miasta stołecznego Warszawy lub Skarbu Państwa, dla których Prezydent jest podmiotem zarządzającym. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy ocenie, czy regulacja nie prowadzi w praktyce do odmiennego traktowania podmiotów korzystających z infrastruktury publicznej oraz podmiotów prowadzących działalność reklamową poza tą infrastrukturą.

Think Tank The Company zaznaczy, że dalsza analiza powinna zatem zostać przeprowadzona w dwóch etapach. W pierwszej kolejności należy przedstawić wynikające z Dyrektywy 2006/123/WE zasady mające zastosowanie do sytuacji, w której regulacja publiczna wpływa na warunki dostępu do określonego rynku oraz może prowadzić do uprzywilejowania określonych podmiotów. Następnie zasady te należy odnieść do konkretnych rozwiązań przyjętych w projekcie uchwały warszawskiej, w szczególności dotyczących reklam na wiatach przystankowych, w przestrzeni podziemnego transportu szynowego oraz na stacjach sieci rowerów publicznych.

Think Tank The Company wskaże, że w konsekwencji przedmiotem dalszej analizy powinno być ustalenie, czy opisany mechanizm, polegający na równoczesnym ograniczeniu możliwości sytuowania reklam przez podmioty prywatne i dopuszczeniu reklamy na określonych elementach infrastruktury publicznej, pozostaje zgodny ze standardem wynikającym z przepisów Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company zauważy, że w orzecznictwie[53] przyjęto stanowisko, iż działalność polegająca na odpłatnym udostępnianiu powierzchni reklamowej stanowi działalność usługową w rozumieniu art. 57 TFUE[54], a zatem jest świadczeniem wykonywanym za wynagrodzeniem, nieobjętym wyłączeniami, o których mowa w art. 2 ust. 2 Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company podkreśli, że jednocześnie, zgodnie z art. 4 pkt 7 Dyrektywy 2006/123/WE pod pojęciem wymogu należy rozumieć: „wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu niniejszej dyrektywy.”.

Think Tank The Company zaakcentuje, że natomiast zgodnie z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE: „*Wymogi podlegające ocenie:*

1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami;

b) obowiązek przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej;

c) wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce;

d) wymogi inne niż dotyczące kwestii objętych dyrektywą 2005/36/WE lub przewidziane w innych wspólnotowych aktach prawnych, które zastrzegają możliwość podjęcia działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności;

e) zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego państwa;

f) wymogi określające minimalną liczbę pracowników;

g) określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować;

h) zobowiązanie usługodawcy, aby wraz ze świadczoną przez niego usługą wykonywał też inne szczególne usługi.

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

4. Ust. 1, 2 i 3 mają zastosowanie do prawodawstwa w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jedynie w sytuacji gdy stosowanie tych ustępów nie zakłóca wykonywania, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, określonego, przypisanego im zadania.

5. W sprawozdaniu z wzajemnej oceny, o którym mowa w art. 39 ust. 1 państwa członkowskie określają:

a) wymogi, jakie mają zamiar utrzymać wraz z uzasadnieniem spełniania przez nie warunków określonych w ust. 3;

b) wymogi, które zostały zniesione bądź złagodzone.

6. Od dnia 28 grudnia 2006 r. państwa członkowskie nie wprowadzają nowych wymogów tego rodzaju, które zostały wyszczególnione w ust. 2, chyba że wymóg taki spełnia warunki określone w ust. 3.

7. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które ustanawiają wymogi, o których mowa w ust. 6, oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja informuje inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie.

W ciągu 3 miesięcy od daty wpływu powiadomienia Komisja bada zgodność wszelkich nowych wymogów z prawem wspólnotowym, a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylenia. Powiadomienie dotyczące projektu aktu krajowego zgodnie z dyrektywą 98/43/WE stanowi wypełnienie obowiązku powiadomienia przewidzianego w niniejszej dyrektywie.".

Think Tank The Company zauważy, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że regulacje planistyczne i urbanistyczne mogą podlegać ocenie z punktu widzenia Dyrektywy 2006/123/WE, jeżeli wpływają na warunki podejmowania lub wykonywania działalności usługowej. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie C-360/15 i C-31/16, *X BV i Visser Vastgoed BV*, Trybunał wskazał, że przepisy planistyczne mogą stanowić "wymogi" w rozumieniu Dyrektywy usługowej, jeżeli ograniczają dostęp do określonego rodzaju działalności gospodarczej (pkt 110 wyroku)[55]. Decydujący jest rzeczywisty skutek rynkowy regulacji, nie jej forma.

Think Tank The Company oceni, że w orzeczeniu tym Trybunał przypomniał, że pojęcie „wymogu" w rozumieniu art. 4 pkt 7 Dyrektywy 2006/123/WE obejmuje m.in. „wszelkie obowiązki, zakazy, warunki lub ograniczenia" przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich. Jednocześnie Trybunał wyraźnie rozróżnił regulacje dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenu, które mają charakter ogólny i muszą być przestrzegane przez przedsiębiorców w taki sam sposób jak przez osoby prywatne, od regulacji, których szczególnym przedmiotem jest określenie warunków wykonywania konkretnej działalności usługowej.

Think Tank The Company stwierdzi, że tym samym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie poprzestał zatem na formalnej kwalifikacji zaskarżonych przepisów jako elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przeciwnie, poddał analizie ich rzeczywisty przedmiot i skutek. W pkt 124 wyroku wskazał, że pomimo tego, iż celem regulacji było utrzymanie żywotności centrum miasta oraz przeciwdziałanie powstawaniu pustostanów w ramach polityki planowania przestrzennego, jej szczególnym przedmiotem było określenie obszarów geograficznych, w których określone rodzaje działalności handlowej mogą być prowadzone. Regulacja ta była zatem skierowana do podmiotów zamierzających prowadzić określoną działalność gospodarczą, a nie do osób prywatnych działających poza sferą działalności gospodarczej.

Think Tank The Company zaznaczy, że w konsekwencji Trybunał uznał, że tego rodzaju regulacja planistyczna stanowi wymóg w rozumieniu Dyrektywy 2006/123/WE, ponieważ uzależnia dostęp do działalności usługowej lub możliwość jej wykonywania od spełnienia ograniczenia terytorialnego w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2006/123/WE. W pkt 131 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie C-360/15 i C-31/16, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort przeciwko X BV, Visser Vastgoed Beleggingen BV przeciwko Raad van de gemeente Appingedam*, Trybunał wprost stwierdził, że zakaz prowadzenia określonej działalności handlowej na oznaczonym obszarze geograficznym stanowi ograniczenie terytorialne, ponieważ uzależnia dostęp do działalności usługowej lub jej wykonywanie od spełnienia określonego warunku dotyczącego lokalizacji.

Think Tank The Company wskaże, że powyższe rozumowanie ma istotne znaczenie również w odniesieniu do regulacji krajowych, które formalnie kwalifikowane są jako przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego, sposobu użytkowania nieruchomości, lokalizacji określonych przedsięwzięć lub kształtowania ładu przestrzennego. Sam fakt umieszczenia danej normy w akcie prawa miejscowego o charakterze planistycznym nie przesądza bowiem o wyłączeniu jej spod zakresu Dyrektywy 2006/123/WE. Istotne jest to, czy dana regulacja w praktyce określa warunki dostępu do rynku usług lub warunki wykonywania działalności usługowej.

Think Tank The Company przypomni, że w tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 września 2020 r. w sprawach połączonych C-724/18 i C-727/18, *Cali Apartments SCI, HX przeciwko Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris*[56].

Think Tank The Company podkreśli, że sprawa ta dotyczyła regulacji odnoszącej się do sposobu wykorzystywania lokali mieszkalnych, która uzależniała prowadzenie określonej formy krótkoterminowego najmu od uprzedniego zezwolenia. Trybunał uznał, że regulacja ta podlega Dyrektywie 2006/123/WE, a w szczególności przepisom dotyczącym systemów zezwoleń oraz warunków ich udzielania.

Think Tank The Company zaakcentuje, że z przedmiotowego orzeczenia TSUE wynika, że jeżeli regulacja dotycząca nieruchomości w sposób szczególny oddziałuje na możliwość prowadzenia określonej działalności gospodarczej, należy ją oceniać również z perspektywy wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej. W sprawie tej Trybunał dopuścił możliwość uzasadnienia takiego ograniczenia nadrzędnym względem interesu ogólnego, ale jednocześnie poddał je ocenie pod kątem konieczności i proporcjonalności.

Think Tank The Company zauważy, że analogiczny kierunek wykładni wynika z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie C-293/14, *Gebhart Hiebler przeciwko Walter Schlagbauer*[57]. Trybunał oceniał wówczas przepisy ustanawiające terytorialne ograniczenie wykonywania działalności kominiarskiej. Wskazał, że ograniczenie terytorialne licencji na prowadzenie działalności usługowej mieści się w zakresie zastosowania Dyrektywy 2006/123/WE i wymaga oceny pod kątem warunków określonych w art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company oceni, że z powyższego orzecznictwa wynika, że dla oceny zastosowania Dyrektywy 2006/123/WE decydujące znaczenie ma materialny charakter oraz rzeczywisty wpływ aktu prawa miejscowego na dostęp do działalności usługowej lub możliwość jej wykonywania. Jeżeli bowiem regulacja planistyczna prowadzi w praktyce do wyłączenia określonej działalności z określonego obszaru, ogranicza możliwość jej lokalizacji, uzależnia jej prowadzenie od spełnienia kryteriów przestrzennych albo ogranicza krąg potencjalnych podmiotów mogących wejść na dany rynek, to jej skutkiem jest ograniczenie dostępu do działalności usługowej. Nie można zatem przyjąć, że samo powołanie się przez organ na cele z zakresu polityki przestrzennej, ochrony ładu przestrzennego, ochrony krajobrazu, kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej czy ochrony określonego sposobu zagospodarowania terenu automatycznie wyłącza możliwość zastosowania Dyrektywy 2006/123/WE. W sprawie C-360/15 i C-31/16, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort przeciwko X BV, Visser Vastgoed Beleggingen BV* przeciwko Raad van de gemeente Appingedamr, wskazano, że cel regulacji związany z polityką planowania przestrzennego i ochroną centrum miasta nie stanowił przeszkody dla uznania, że regulacja ta wprowadza ograniczenie terytorialne w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company stwierdzi, że co istotne, zakwalifikowanie regulacji jako „wymogu" w rozumieniu Dyrektywy 2006/123/WE nie oznacza jeszcze automatycznie jej niezgodności z prawem Unii. Skutek takiej kwalifikacji jest jednak zasadniczy: regulacja zostaje objęta mechanizmem kontroli przewidzianym w art. 15 ust. 3 Dyrektywy 2006/123/WE. Oznacza to obowiązek wykazania, że dane ograniczenie jest niedyskryminacyjne, uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego oraz odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.

Think Tank The Company zaznaczy, że tym samym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie wskazał w pkt 129-132 wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie C-360/15 i C-31/16, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort przeciwko X BV, Visser Vastgoed Beleggingen BV przeciwko Raad van de gemeente Appingedam*, że państwa członkowskie są zobowiązane do zbadania istniejących w ich systemach prawnych wymogów, o których mowa w art. 15 ust. 2, oraz zapewnienia ich zgodności z warunkami niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.

Think Tank The Company wskaże, że oznacza to, że w sytuacji, w której regulacja planistyczna prowadzi do ograniczenia możliwości prowadzenia określonej działalności usługowej na danym obszarze, organ nie może poprzestać na wskazaniu, że ograniczenie wynika z ustaleń planu miejscowego lub innego aktu z zakresu planowania przestrzennego. Konieczne jest również wykazanie, że ograniczenie to spełnia wszystkie przesłanki określone w art. 15 ust. 3 Dyrektywy 2006/123/WE. W szczególności należy wykazać istnienie rzeczywistego i konkretnego celu interesu publicznego, adekwatność przyjętego środka do jego realizacji oraz brak innych, mniej restrykcyjnych środków, które pozwalałyby osiągnąć ten sam cel.

Think Tank The Company przypomni, że w tym zakresie szczególnie istotne jest odróżnienie samego celu regulacji od środka zastosowanego do jego osiągnięcia. To, że ochrona ładu przestrzennego, środowiska miejskiego, krajobrazu, bezpieczeństwa lub innych wartości może co do zasady stanowić uzasadniony cel regulacji, nie przesądza jeszcze o zgodności konkretnego ograniczenia z Dyrektywą 2006/123/WE. Ocena powinna bowiem dotyczyć konkretnego rozwiązania normatywnego i jego skutków dla rynku usług. W sprawie *Visser* Trybunał dopuścił możliwość uzasadnienia ograniczenia terytorialnego ochroną środowiska miejskiego, ale pozostawił sądowi krajowemu ocenę, czy wszystkie przesłanki konieczności i proporcjonalności zostały rzeczywiście spełnione.

Think Tank The Company podkreśli, że w konsekwencji, jeżeli procedowany projekt uchwały krajobrazowej prowadzi do tego, że określona działalność usługowa nie może być prowadzona na danym obszarze albo może być prowadzona jedynie w określonych lokalizacjach, regulacja ta powinna zostać oceniona jako potencjalne ograniczenie terytorialne w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company zaakcentuje, że nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy ograniczenie zostało ustanowione bezpośrednio w przepisie regulującym działalność gospodarczą, czy też wynika pośrednio z przeznaczenia terenu określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z perspektywy prawa Unii Europejskiej istotny jest bowiem skutek regulacji, a zatem ustalenie tego czy w rezultacie zastosowania uchwały krajobrazowej przedsiębiorca faktycznie zostanie pozbawiony możliwości wejścia na określony rynek usług lub wykonywania działalności na określonym obszarze.

Think Tank The Company zauważy, że powyższe prowadzi do wniosku, że procedowany projekt uchwały krajobrazowej podlega ocenie w świetle art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE, ponieważ ustanawiane w nim regulacje mogą bezpośrednio wpływać na warunki dostępu do działalności usługowej oraz jej wykonywania. Nie można przy tym ograniczać analizy wyłącznie do formalnego, planistycznego charakteru projektowanego aktu. O znaczeniu regulacji z punktu widzenia Dyrektywy 2006/123/WE decyduje bowiem nie jej nazwa ani formalna kwalifikacja, lecz jej rzeczywisty skutek dla przedsiębiorców prowadzących działalność usługową.

Think Tank The Company oceni, że projektowana uchwała krajobrazowa wprowadza określone ograniczenia dotyczące sposobu sytuowania, rozmieszczania i funkcjonowania urządzeń reklamowych, szyldów oraz innych nośników informacji wizualnej na określonych obszarach. Regulacje te mogą zatem prowadzić do ograniczenia dostępnych lokalizacji, wyłączenia określonych obszarów z możliwości prowadzenia określonej działalności lub uzależnienia możliwości jej wykonywania od spełnienia dodatkowych wymogów o charakterze terytorialnym i lokalizacyjnym. Tego rodzaju ograniczenia stanowią „wymogi" w rozumieniu art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE, w szczególności w zakresie, w jakim ustanawiają ograniczenia terytorialne dotyczące dostępu do działalności usługowej lub jej wykonywania.

Think Tank The Company stwierdzi, że taka wykładnia pozostaje zgodna z celem Dyrektywy 2006/123/WE, którym jest usuwanie ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości usługodawców oraz swobodnym przepływie usług na rynku wewnętrznym. Nie ma przy tym znaczenia, że ograniczenie zostało ustanowione w akcie, którego bezpośrednim przedmiotem nie jest regulowanie działalności gospodarczej. Dla zastosowania art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE decydujące znaczenie ma bowiem rzeczywisty skutek regulacji.

Think Tank The Company zaznaczy, że tym samym skoro projekt uchwały krajobrazowej, poprzez zakazy, ograniczenia lub zróżnicowanie zasad sytuowania urządzeń reklamowych i szyldów na określonych obszarach, wpływa na możliwość prowadzenia działalności usługowej lub dostęp do określonego rynku, to jej postanowienia muszą pozostawać zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej.

Think Tank The Company wskaże, że w rezultacie należy przyjąć, że procedowany projekt uchwały krajobrazowej podlega art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE, a jego postanowienia ustanawiające ograniczenia wpływające na dostęp do działalności usługowej lub jej wykonywanie powinny zostać poddane ocenie z punktu widzenia przesłanek określonych w tym przepisie. W szczególności konieczne jest ustalenie, czy poszczególne ograniczenia stanowią „wymogi" dotyczące dostępu do działalności usługowej lub jej wykonywania, w tym ograniczenia terytorialne w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2006/123/WE. W przypadku zakwalifikowania danego postanowienia jako takiego wymogu, musi ono spełniać łącznie przesłanki określone w art. 15 ust. 3 Dyrektywy 2006/123/WE, tj. być niedyskryminujące, uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym oraz proporcjonalne do realizowanego celu.

Think Tank The Company przypomni, że tym samym zgodność procedowanego projektu uchwały krajobrazowej z Dyrektywą 2006/123/WE nie może być traktowana jako kwestia fakultatywna ani pomijana z powołaniem się na planistyczny charakter tego aktu. Jeżeli projektowane regulacje wywierają wpływ na warunki prowadzenia działalności usługowej, ich zgodność z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE powinna zostać wykazana w toku procedury uchwałodawczej. W szczególności organ procedujący projekt powinien wykazać, że wprowadzane ograniczenia spełniają wymagania niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności wynikające z art. 15 ust. 3 Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company podkreśli, że mając na uwadze powyższe, zauważyć należy, że przepisy uchwały krajobrazowej podlegają ocenie w świetle art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE. Ochrona krajobrazu, ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni publicznej stanowi uzasadniony cel interesu publicznego mogący uzasadniać ograniczenia działalności gospodarczej. Powstaje jednak pytanie, czy sposób realizacji tego celu przyjęty w zaskarżonej uchwale spełnia wymagania niedyskryminacyjności, konieczności i proporcjonalności wynikające z art. 15 ust. 3 Dyrektywy 2006/123/WE.

Think Tank The Company zaakcentuje, że warto w powyższym kontekście wskazać, iż uwzględniając relację pomiędzy art. 37a u.p.z.p. a art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE, Naczelny Sąd Administracyjny w treści postanowienia z dnia 2 czerwca 2026 r., II OSK 1153/25[58], skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dwa pytania prejudycjalne dotyczące krakowskiej uchwały krajobrazowej. Pierwsze z nich dotyczy sytuacji, w której akt prawa miejscowego wprowadza generalne ograniczenia lub zakazy określonych form reklamy zewnętrznej wobec usługodawców, a równocześnie dopuszcza takie same lub porównywalne formy reklamy na infrastrukturze pozostającej pod kontrolą jednostki samorządu terytorialnego albo wykorzystywanej na podstawie umów z tą jednostką. Drugie dotyczy znaczenia okoliczności, że podmiot publiczny ustanawiający ograniczenie jest zarazem właścicielem infrastruktury objętej wyjątkiem lub odnosi korzyści z prowadzonej na niej działalności.

Think Tank The Company zauważy, że Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie powiązał swoje wątpliwości z trzema kryteriami art. 15 ust. 3 dyrektywy: niedyskryminacją, koniecznością i proporcjonalnością. W uzasadnieniu wskazano, że wpływ porównywalnych nośników na krajobraz może być podobny niezależnie od statusu właściciela infrastruktury. Jeżeli zatem nośnik określonego rodzaju jest uznawany za niedopuszczalny z przyczyn krajobrazowych w sektorze prywatnym, a równocześnie jest dopuszczany na infrastrukturze komunalnej, powstaje pytanie o spójność rzeczywiście realizowanego celu.

Think Tank The Company oceni, że Sąd zwrócił również uwagę na potencjalną „konfuzję ról" jednostki samorządu: regulatora, właściciela infrastruktury oraz podmiotu mogącego pośrednio korzystać z przychodów z reklamy. Sama kumulacja tych ról nie jest zakazana. Staje się jednak problemem wtedy, gdy akt stanowiony w sferze imperium buduje przewagę rynkową infrastruktury pozostającej w sferze dominium tego samego podmiotu.

Think Tank The Company zaakcentuje, że postępowanie prejudycjalne jest w toku, a TSUE nie przesądził jeszcze odpowiedzi. Nie byłoby więc prawidłowe przedstawianie przyszłego orzeczenia jako pewnego. Jednocześnie sam fakt skierowania pytań przez sąd ostatniej instancji oznacza, że problem nie jest hipotetyczny ani oczywiście bezzasadny. Naczelny Sąd Administracyjny uznał odpowiedź TSUE za niezbędną do rozstrzygnięcia zakresu nieważności regulacji krakowskiej. To nakazuje szczególną ostrożność innym gminom projektującym analogiczne mechanizmy.

Think Tank The Company zaznaczy, że projekt uchwały krajobrazowej w § 10 ustanawia szczególny katalog miejsc i urządzeń, na których dopuszcza się reklamy niebędące szyldami. W szczególności dopuszcza nośniki formatu małego na wiatach przystankowych publicznego transportu zbiorowego. Dopuszcza także reklamy na stacjach sieci rowerów publicznych, na stacjach ładowania pojazdów elektrycznych, na obiektach małej architektury i na infokioskach, a w dalszych punktach reguluje inne kategorie infrastruktury technicznej.

Think Tank The Company wskaże, że na stacjach sieci rowerów publicznych projekt zezwala na jedno- lub dwustronny nośnik formatu małego, a ponadto na naklejki na terminalach. Na stacjach ładowania pojazdów elektrycznych dopuszcza analogiczny nośnik formatu małego. Na obiektach małej architektury oraz infokioskach dopuszcza nośniki tego samego formatu po spełnieniu określonych wymogów odległościowych. Z perspektyw rynku reklamy są to lokalizacje o znacznym potencjale ekspozycyjnym, w szczególności ze względu na ich występowanie w pasach drogowych, węzłach komunikacyjnych i przestrzeniach o wysokim natężeniu ruchu pieszego.

Think Tank The Company przypomni, że nie każda z wymienionych kategorii musi w każdym przypadku pozostawać własnością miasta. Kluczowe jest jednak kryterium funkcjonalne, zgodnie z którym infrastruktura może pozostawać pod kontrolą jednostki samorządu albo być wykorzystywana na podstawie umów zawartych z tą jednostką[59]. Taki model jest typowy dla infrastruktury przystankowej, roweru publicznego, infokiosków czy systemów miejskiej elektromobilności. Jeżeli dostęp do atrakcyjnych lokalizacji reklamowych na tej infrastrukturze zależy od relacji prawnej z miastem albo od operatora wybranego przez miasto, uchwała może utrwalać przewagę regulacyjną niedostępną podmiotom działającym na nieruchomościach prywatnych.

Think Tank The Company podkreśli, że właśnie z tego względu projekt uchwały krajobrazowej powinien zostać poddany testowi materialnemu, a nie tylko formalnemu. W projekcie uchwały krajobrazowej widać szczególne znaczenie wiat przystankowych. W tym zakresie § 10 pkt 1 projekt uchwały krajobrazowej wprost dopuszcza na nich nośniki formatu małego. Jednocześnie przepisy dotyczące wolnostojących nośników nakładają wymóg zachowania minimalnych odległości od wiat przystankowych, co dodatkowo wzmacnia uprzywilejowaną pozycję ekspozycji związanej z przystankiem. W tym kontekście dostrzec należy, że infrastruktura przystankowa może nie tylko sama nieść reklamę, ale także wyznaczać strefę ograniczającą lokalizację konkurencyjnych nośników w otoczeniu.

Think Tank The Company zaakcentuje, że analogiczny problem może dotyczyć stacji sieci rowerów publicznych, stacji ładowania pojazdów elektrycznych i infokiosków. Projekt tworzy dla nich szczególną podstawę lokalizowania nośników, jednocześnie wprowadzając system odległości między tymi urządzeniami i innymi formami reklamy. Jeżeli infrastruktura taka pozostaje w domenie miasta albo operatorów wyłonionych przez miasto, regulacja może kształtować rynek w sposób preferencyjny.

Think Tank The Company zauważy, że w tym miejscu konieczne jest wprowadzenie dodatkowego zastrzeżenia, że niniejsza opinia prawna – z uwagi na jej siłą rzeczy ograniczoną objętość – nie dotyczy wszystkich nieprawidłowości w treści uchwały krajobrazowej. Konieczne było bowiem – co podobnie oczywiste - skupienie się wyłącznie na tych nieprawidłowościach, które będą implikowały nieważność uchwały krajobrazowej.

Think Tank The Company oceni, że niezależnie od tej konstatacji uwadze Pana Prezydenta wskaże to, że w treści uchwały krajobrazowej są również inne nieprawidłowości, gdzie tytułem przykładu wskażę uwadze Pana Prezydenta na wprowadzenie w uchwale krajobrazowej definicji elewacji reklamowej, które to postanowienia statuują możliwość eksponowania reklam wchodzących w pas drogowy; gdzie dla tych reklam konieczne jest uzyskanie „dodatkowej" zgody zarządcy drogi. Tym samym te postanowienia uchwały krajobrazowej wprowadzają dodatkowe władztwo administracyjnej w tym zakresie, gdzie przy tablicach i urządzeniach reklamowych wolnostojących dla niektórych nośników wskazuje się w uchwale krajobrazowej wymóg ich sytuowania *w pasach drogowych ulic lub ich odcinków* opisanych w załączniku nr 1 i wskazanych w załączniku graficznym nr 1". W rezultacie możliwość sytuowania nośnika reklamowego zależna jest od decyzji zarządcy drogi oraz - co więcej - po uzyskaniu tej zgody konieczne jest uiszczanie opłaty z tego tytułu. W powyższym przypadku mamy do czynienia podobnie z nieprawidłowym rozwiązaniem, którego wyróżnikiem jest podobnie wprowadzenie swoistego monopolu dla gminy i istotnego uprzywilejowania gminy w relacji do innych uczestników rynku reklamy (o czym będzie szerzej mowa poniżej; gdzie takie – co wymaga kategorycznego podkreślenia - postaci monopolu i uprzywilejowania są niezgodne z przepisami prawa).

Think Tank The Company stwierdzi, że po pierwsze, zauważyć należy, iż z punktu widzenia konieczności, różnicowanie powinno pozostawać w rzeczywistym związku z ochroną krajobrazu. Jeżeli nośnik formatu małego ma określone gabaryty, jasność i charakter ekspozycji, jego wpływ estetyczny nie zmienia się wyłącznie dlatego, że został zintegrowany z infrastrukturą miejską. Możliwe są oczywiście obiektywne różnice projektowe - np. ujednolicenie formy wiat lub koncentracja funkcji informacyjnych - ale powinny być wykazane i proporcjonalnie przełożone na treść regulacji.

Think Tank The Company zaznaczy, że po drugie, uwzględniając wymogi płynące z zasady proporcjonalności, należy zbadać, czy ten sam cel mógłby zostać osiągnięty za pomocą jednolitych standardów technicznych stosowanych do wszystkich podmiotów, niezależnie od własności infrastruktury. Jeżeli wystarczający byłby limit powierzchni, jasności, częstotliwości zmiany obrazu, odległości od skrzyżowań lub ochrona konkretnych osi widokowych, to tworzenie preferencji lokalizacyjnej dla infrastruktury powiązanej z miastem może wykraczać poza to, co niezbędne.

Think Tank The Company wskaże, że po trzecie, z punktu widzenia wymogu zakazu wprowadzania rozwiązań o charakterze dyskryminacyjnym, znaczenie ma nie tylko dyskryminacja ze względu na obywatelstwo, ale także konstrukcja, która w praktyce tworzy dostęp do istotnej części rynku wyłącznie przez relację z lokalnym regulatorem. W przypadku dużego miasta sieć przystanków, roweru publicznego czy obiektów miejskich może stanowić znaczący zasób reklamowy. Jeżeli uchwała krajobrazowa jednocześnie redukuje podaż porównywalnych powierzchni prywatnych, efekt gospodarczy może być istotny.

Think Tank The Company przypomni, że w ocenie Think Tank The Company projekt uchwały krajobrazowej w obecnym kształcie nie wykazuje w samej treści normatywnej ani w widocznym uzasadnieniu dostatecznie obiektywnych, krajobrazowych przesłanek pozwalających uzasadnić wszystkie szczególne dopuszczenia dla infrastruktury o charakterze publicznym lub komunalnym. W związku z tym istnieje wysokie ryzyko niezgodności tych rozwiązań z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE, zwłaszcza jeżeli w praktyce beneficjentem wyjątków będzie infrastruktura kontrolowana przez miasto stołeczne Warszawa lub podmioty działające na podstawie umów z miastem.

Think Tank The Company podkreśli, że Rada miasta stołecznego Warszawy jest zobowiązana do poszanowania prawa Unii Europejskiej przy stanowieniu prawa miejscowego. Nie może usprawiedliwiać potencjalnej niezgodności tym, że ustawa krajowa daje jej ogólną kompetencję do różnicowania zasad dla różnych obszarów. Kompetencja krajowa musi być wykonywana w sposób zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Think Tank The Company zaakcentuje, że orzecznictwo TSUE dotyczące Dyrektywy 2006/123/WE wskazuje, że art. 15 ustanawia precyzyjne standardy kontroli ograniczeń. W konsekwencji, jeżeli TSUE w sprawie zainicjowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem o sygn. II OSK 1153/25 potwierdzi, że model preferujący infrastrukturę komunalną jest niezgodny z Dyrektywą 2006/123/WE w sytuacji porównywalnego oddziaływania na krajobraz, analogiczne przepisy uchwały krajobrazowej będą podlegać odmowie zastosowania albo kontroli prowadzącej do stwierdzenia ich nieważności.

Think Tank The Company zauważy, że racjonalny prawodawca lokalny powinien unikać uchwalania uchwały krajobrazowej w sytuacji, gdy Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do TSUE z wnioskiem o dokonanie wykładni przepisów Dyrektywy2006/123/WE w istocie w analogicznym (czy wręcz tożsamym) stanie faktycznym i prawnym co stan związany z procedowaniem projektu uchwały krajobrazowej przez Radę miasta stołecznego Warszawy. Nie oznacza to oczywiście formalnego zakazu wszelkich prac analitycznych.

Think Tank The Company oceni, że wskazać natomiast należy, że doprowadzenie procedury do uchwalenia uchwały krajobrazowej w aktualnym brzmieniu przed uzyskaniem odpowiedzi TSUE przenosi ryzyko interpretacyjne bezpośrednio na miasto stołeczne Warszawę i adresatów uchwały, jak również z wysokim prawdopodobieństwem prowadzić będzie do odpowiedzialności odszkodowawczej organów miasta stołecznego Warszawy wobec adresatów procedowanej uchwały krajobrazowej.

**

**

SCHEMAT 2

Dwa warunki dopuszczalności procedowania uchwały krajobrazowej

Dwa warunki, po spełnieniu których procedowanie uchwały stanie się dopuszczalne

WARUNEK I — KRAJOWY

- Ustawodawca wykonuje wyrok TK P 20/19
- Ustawa wprowadza mechanizm kompensacyjny
- Art. 37a ust. 9 u.p.z.p. odzyskuje konstytucyjność

→

WARUNEK II — UNIJNY

- TSUE odpowiada na pytania prejudycjalne NSA (C-630/26)
- Wykładnia art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE zostaje ustalona
- Projekt uchwały można dostosować do wiążącej interpretacji

Oba warunki muszą być spełnione łącznie. Wcześniejsze uchwalenie generuje ryzyko nieważności i roszczeń odszkodowawczych.

Źródło: opracowanie własne Think Tank The Company na podstawie projektu uchwały krajobrazowej m.st. Warszawy z lipca 2026 r. oraz postanowienia NSA z dnia 2 czerwca 2026 r., sygn. II OSK 1153/25.

WNIOSEK

Projekt uchwały krajobrazowej zawiera regulacje mogące uprzywilejowywać infrastrukturę komunalną na rynku reklamy zewnętrznej. Mechanizm ten jest analogiczny do tego, który stał się przedmiotem pytań prejudycjalnych NSA do TSUE w sprawie C-630/26. Uchwalenie uchwały przed uzyskaniem odpowiedzi TSUE naraża m.st. Warszawę na wysokie ryzyko stwierdzenia niezgodności z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE oraz wynikające z tego roszczenia odszkodowawcze.

4 Wykroczenie poza zakres przedmiotowy upoważnienia do uregulowania uchwały krajobrazowej.

TEZA ROZDZIAŁU

Projekt uchwały krajobrazowej objął ogólną regulacją przestrzenie podziemne — ściany przejść podziemnych i perony transportu szynowego — mimo że art. 37a u.p.z.p. daje radzie gminy kompetencję wyłącznie przestrzenno-krajobrazową, odnoszącą się do zewnętrznej przestrzeni miejskiej kształtującej krajobraz.

EXECUTIVE SUMMARY

Kompetencja rady gminy z art. 37a u.p.z.p. ma charakter przestrzenno-krajobrazowy i wiąże instrument z kształtowaniem krajobrazu jako przestrzeni postrzeganej przez ludzi. Projekt uchwały warszawskiej — poprzez definicje „pola szyldowego" i „witryny" oraz § 10 pkt 10 — reglamentuje ekspozycję reklamową we wnętrzach podziemnej infrastruktury komunikacyjnej. Przestrzenie podziemne nie oddziałują na krajobraz zewnętrzny w sposób uzasadniający objęcie ich delegacją z art. 37a u.p.z.p. Konstytucyjny standard art. 94 Konstytucji RP wymaga wyraźnej podstawy ustawowej dla tak daleko idącej ingerencji. Przepisy w tym zakresie powinny zostać usunięte z projektu.

Think Tank The Company wskaże, że projekt uchwały krajobrazowej nie ogranicza się do zewnętrznej przestrzeni miejskiej. Dostrzec bowiem należy, że w treści § 2 uchwały krajobrazowej zdefiniowano m.in. pojęcie „pole szyldowe" jako fragment elewacji nad witryną w strefie parteru lub fragment ściany nad witryną w przejściu podziemnym, a „witrynę" jako otwór okienny lub drzwiowy znajdujący się także w przejściu podziemnym.

Think Tank The Company zaznaczy, że co więcej, § 10 pkt 10 uchwały krajobrazowej wprost dopuszcza i szczegółowo reguluje nośniki na ścianach udostępnionych publicznie przejść podziemnych oraz w przestrzeni podziemnych peronów transportu szynowego, w tym na ścianach schodów podziemnych.

Think Tank The Company wskaże, że projekt uchwały krajobrazowej określa w tych przestrzeniach formaty nośników, parametry jasności, odległości między nimi i dopuszczalne powierzchnie. Mamy więc do czynienia nie z incydentalnym odniesieniem definicyjnym, lecz z kompletną reglamentacją ekspozycji reklamowej wewnątrz podziemnej infrastruktury komunikacyjnej.

Think Tank The Company przypomni, że w powyższym kontekście zauważyć należy, że przedmiotowe rozwiązania ujęte w treści projektu uchwały krajobrazowej wykracza poza zakres delegacji z art. 37a u.p.z.p. Kompetencja rady gminy ma bowiem charakter przestrzenno-krajobrazowy. Regulacja u.p.z.p. posługuje się pojęciem sytuowania obiektów i wiąże instrument z kształtowaniem krajobrazu, a nie z generalnym regulowaniem każdej powierzchni reklamowej dostępnej dla ludzkiego wzroku.

Think Tank The Company podkreśli, że definicja „krajobrazu" w u.p.z.p. odwołuje się do postrzeganej przez ludzi przestrzeni ukształtowanej przez elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka[60]. W systemowym kontekście ustawy u.p.z.p. jest to pojęcie służące gospodarowaniu przestrzenią i ochronie ładu przestrzennego. Nie daje ono podstaw do przyjęcia, że rada gminy otrzymała kompetencję do reglamentowania reklam we wszystkich wnętrzach dostępnych publicznie, takich jak podziemne hale, korytarze, perony czy zamknięte ciągi komunikacyjne.

Think Tank The Company zaakcentuje, że za taką interpretacją przemawia również konstytucyjny standard wynikający z art. 94 Konstytucji RP[61]. Jeżeli ustawodawca zamierzałby upoważnić gminy do reglamentowania ekspozycji reklamowej we wnętrzach obiektów infrastruktury, mógłby uczynić to wprost. Nie można wyprowadzać tak daleko idącej kompetencji jedynie z faktu, że przejście podziemne jest dostępne publicznie i znajduje się w granicach administracyjnych gminy.

Think Tank The Company zauważy, że projekt uchwały krajobrazowej procedowany przez Rade miasta stołecznego Warszawy sam posługuje się kategoriami, które potwierdzają znaczenie rozróżnienia między przestrzenią zewnętrzną a wnętrzem. „Przestrzeń dostępna publicznie" została zdefiniowana jako każde ogólnodostępne miejsce niebędące wnętrzem budynku, a „teren publiczny" - jako ogólnodostępne miejsce niebędące wnętrzem budynku i pozostające we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Think Tank The Company oceni, że następnie jednak projekt uchwały krajobrazowej tworzy odrębne regulacje dla ścian przejść podziemnych i podziemnych peronów. W praktyce dochodzi więc do rozszerzenia zakresu oddziaływania uchwały na przestrzenie o charakterze wnętrzowym, mimo że ustawowy cel i zasadnicza konstrukcja uchwały odnoszą się do kształtowania krajobrazu oraz sposobu sytuowania obiektów w przestrzeni gminy.

Think Tank The Company stwierdzi, że nie rozstrzyga sprawy to, że nie każde przejście podziemne będzie kwalifikowane jako „wnętrze budynku" w rozumieniu prawa budowlanego. Problem delegacyjny jest szerszy. Chodzi o to, czy rada gminy może wykorzystywać art. 37a u.p.z.p. jako podstawę do regulowania powierzchni reklamowych w zamkniętych lub półzamkniętych wnętrzach infrastruktury komunikacyjnej, których ekspozycja co do zasady nie oddziałuje na krajobraz zewnętrzny w taki sam sposób jak billboard, szyld na elewacji lub wolnostojący nośnik.

Think Tank The Company zaznaczy, że przekroczenie ustawowego upoważnienia przez akt prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. W razie kontroli sądowoadministracyjnej regulacja może zostać uznana za nieważną w odpowiednim zakresie. Ryzyko jest szczególnie wysokie, jeżeli przepis ingeruje w działalność gospodarczą i prawo własności bez dostatecznie jednoznacznej podstawy ustawowej.

Think Tank The Company wskaże, że w konsekwencji § 10 pkt 10 uchwały krajobrazowej, a także przepisy definicyjne i dostosowawcze w zakresie, w jakim obejmują reklamy sytuowane we wnętrzach przejść podziemnych i podziemnych peronów, powinny zostać usunięte z projektu uchwały krajobrazowej. Materia ta, o ile ma być regulowana, powinna znaleźć wyraźną podstawę w ustawie albo w innym właściwym reżimie prawnym dotyczącym zarządzania konkretną infrastrukturą.

KONSEKWENCJA — KONIECZNE USUNIĘCIE PRZEPISÓW

§ 10 pkt 10 uchwały krajobrazowej oraz przepisy definicyjne i dostosowawcze w zakresie, w jakim obejmują reklamy sytuowane we wnętrzach przejść podziemnych i podziemnych peronów, powinny zostać usunięte z projektu uchwały krajobrazowej. Materia ta, o ile ma być regulowana, powinna znaleźć wyraźną podstawę w ustawie albo w innym właściwym reżimie prawnym dotyczącym zarządzania konkretną infrastrukturą.

WNIOSEK

§ 10 pkt 10 i powiązane przepisy projektu uchwały naruszają art. 94 w związku z art. 7 Konstytucji RP — przekraczają przestrzenno-krajobrazowy zakres delegacji z art. 37a u.p.z.p. Regulacja przestrzeni podziemnych wymaga wyraźnej ustawowej podstawy, której aktualnie brak.

5 Niezgodność wynikająca z wadliwości przepisów intertemporalnych.

TEZA ROZDZIAŁU

Projekt uchwały krajobrazowej wyłącza z obowiązku dostosowania wyłącznie tablice i urządzenia reklamowe wzniesione na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub skutecznego zgłoszenia, pomijając nośniki, które w chwili sytuowania były w pełni legalne, lecz nie wymagały żadnej z tych procedur — różnicowanie to jest nieuzasadnione, wewnętrznie niespójne i narusza konstytucyjną zasadę zaufania do państwa oraz art. 32 Konstytucji RP.

§ 14 ust. 3 pkt 1
przepis projektu uchwały warszawskiej różnicujący ochronę intertemporalną nośników reklamowych

23 kwietnia 2026 r.
data wyroku NSA (II OSK 264/25) stwierdzającego nieważność analogicznego przepisu uchwały gdyńskiej

art. 2 i art. 32
normy Konstytucji RP naruszane przez nieuzasadnione różnicowanie podmiotów w podobnej sytuacji prawnej

art. 37a ust. 9 u.p.z.p.
przepis, który projekt próbuje stosować — niekonstytucyjny w zakresie braku mechanizmu kompensacyjnego

EXECUTIVE SUMMARY

Projekt uchwały krajobrazowej chroni intertemporalnie nośniki wzniesione na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub skutecznego zgłoszenia, lecz pomija nośniki legalnie wzniesione bez tych formalnych aktów — bo ówczesne przepisy ich nie wymagały. To rozróżnienie nie ma uzasadnienia w celu krajobrazowym i jest niespójne wewnętrznie: wobec obiektów małej architektury i ogrodzeń projekt stosuje prawidłowe kryterium „innego sposobu zgodnego z przepisami obowiązującymi w momencie sytuowania". NSA w wyroku z dnia 23 kwietnia 2026 r. stwierdził nieważność analogicznego przepisu uchwały gdyńskiej. Konstytucyjny sens wyroku TK P 20/19 chroni zaufanie jednostki, która działała legalnie — źródłem ochrony powinna być legalność według ówcześnie obowiązującego prawa, a nie techniczny rodzaj procedury administracyjnej. Wadliwość § 14 ust. 3 pkt 1 jest wadliwością samoistną projektu, niezależną od problemu z art. 37a ust. 9 u.p.z.p.

Think Tank The Company przypomni, że zgodnie z § 14 ust. 3 projektu uchwały krajobrazowej: *Obowiązek dostosowania nie dotyczy:*

1) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych usytuowanych na podstawie zgody budowlanej - ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub skutecznego zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych, dokonanego zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie dokonania zgłoszenia;

Think Tank The Company podkreśli, że *2) obiektów małej architektury i ogrodzeń, usytuowanych zgodnie z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę lub w inny sposób zgodny z przepisami obowiązującymi w momencie ich sytuowania*.

Think Tank The Company zaakcentuje, że tym samym obowiązek dostosowanie istniejących w dniu wejścia w życie uchwały krajobrazowej obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń do zasad i warunków w niej określonych oznacza dopasowanie lub usunięcie niezgodnych z przepisami uchwały obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń lub ich elementów, w tym ich konstrukcji nośnych, nie dotyczy tablic reklamowych i urządzeń reklamowych usytuowanych na podstawie zgody budowlanej, którą projekt utożsamia z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę lub skutecznym zgłoszeniem zamiaru prowadzenia robót budowlanych; a także obiektów małej architektury i ogrodzeń usytuowanych zgodnie z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę lub w inny sposób zgodny z przepisami obowiązującymi w momencie ich sytuowania.

Think Tank The Company zauważy, że w odniesieniu do obiektów małej architektury i ogrodzeń projekt uchwały krajobrazowej wprost chroni wszystkie stany legalne według prawa obowiązującego w chwili realizacji. W odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych ochrona została natomiast ograniczona wyłącznie do dwóch formalnych trybów, tj.: pozwolenia na budowę i skutecznego zgłoszenia.

Think Tank The Company oceni, że w rezultacie aktualny projekt uchwały krajobrazowej w zakresie § 14 prowadzi do stanu, w którym nośnik reklamowy może być w pełni legalny, ponieważ w dacie jego wykonania przepisy prawa budowlanego nie wymagały ani pozwolenia, ani zgłoszenia, a mimo to nie zostanie objęty wyłączeniem z obowiązku dostosowania. Taki podmiot znajduje się w sytuacji gorszej od podmiotu, który realizował inwestycję wymagającą formalnego aktu administracyjnego, mimo że oba działały zgodnie z prawem. Skutek należy ocenić jako niedopuszczalny.

Think Tank The Company stwierdzi, że w wyroku z dnia 23 kwietnia 2026 r., II OSK 264/25, dotyczącym uchwały krajobrazowej Gdyni, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność przepisu dostosowawczego w części odnoszącej się do istniejących tablic i urządzeń reklamowych wzniesionych na podstawie zgody budowlanej. W materiałach dotyczących tego orzeczenia wskazuje się przy tym na szerokie rozumienie legalności istniejących nośników i potrzebę objęcia ochroną również takich sytuacji, w których obowiązujące w chwili realizacji przepisy nie wymagały pozwolenia ani zgłoszenia).

Think Tank The Company zaznaczy, że nawet niezależnie od szczegółowej rekonstrukcji pojęcia „zgody budowlanej", konstytucyjny sens wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19 przemawia za takim ujęciem. Trybunał chronił zaufanie jednostki, która działała legalnie w określonym stanie prawnym. Źródłem ochrony nie powinien być przypadek, że dana kategoria robót podlegała bardziej sformalizowanemu trybowi, lecz fakt, że inwestor nie naruszył prawa i ukształtował swój majątek w zaufaniu do obowiązujących regulacji.

Think Tank The Company wskaże, że jeżeli określony nośnik zgodnie z prawem nie wymagał ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia, to brak dokumentu administracyjnego nie oznacza braku legalności. Przeciwnie, legalność wynikała bezpośrednio z ustawy. Ustawodawca sam zwolnił daną czynność z obowiązku uzyskiwania zgody organu. Nie ma podstaw, by lokalny prawodawca po latach traktował taki stan jako słabiej chroniony.

Think Tank The Company przypomni, że projektowe rozróżnienie jest trudne do uzasadnienia z punktu widzenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. W tym kontekście wskazać należy, że dyskryminacja z jakichkolwiek przyczyn jest niedopuszczalna we wszystkich obszarach życia społecznego[62].

Think Tank The Company podkreśli, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wywodzi z art. 2 Konstytucji obowiązek przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Obowiązek ten pozostaje funkcjonalnie związany z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz z ochroną zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Think Tank The Company zaakcentuje, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, wskazał, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”[63].

Think Tank The Company zauważy, że powyższe prowadzi do wniosku, że wymóg przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego nie może być analizowany w oderwaniu od konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Ustawodawca, kształtując sytuację prawną poszczególnych kategorii podmiotów, dysponuje wprawdzie znacznym zakresem swobody regulacyjnej, jednakże swoboda ta nie obejmuje możliwości arbitralnego różnicowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Kryterium przyjęte dla takiego zróżnicowania powinno pozostawać w racjonalnym i konstytucyjnie relewantnym związku z przedmiotem regulacji, a jego zastosowanie nie może prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania lub pogorszenia sytuacji prawnej określonej kategorii podmiotów. W tym właśnie aspekcie zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa pozostaje funkcjonalnie związana z zasadą równości.

Think Tank The Company oceni, że w powyższym kontekście zauważyć należy, że przepis art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Nakaz takiego samego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do podmiotów tworzących prawo.

Think Tank The Company stwierdzi, że tworząc normy generalno-abstrakcyjne, podmioty takie powinny brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji[64]. Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne. Nakaz takiego samego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmiennego traktowania osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowany jest przede wszystkim do prawodawcy, który tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji[65].

Think Tank The Company zaznaczy, że cechą relewantną powinna być legalność sytuowania w chwili realizacji, a nie techniczny rodzaj procedury budowlanej wymaganej przez ówczesne przepisy. Jeżeli dwie grupy podmiotów działały zgodnie z prawem, ale jedynie jedna musiała uzyskać pozwolenie lub dokonać zgłoszenia, zróżnicowanie ich ochrony wymaga szczególnie przekonującego uzasadnienia.

Think Tank The Company wskaże, że takiego uzasadnienia nie dostarcza cel krajobrazowy. Wpływ na krajobraz nie zależy od tego, czy kilkanaście lat wcześniej dany nośnik wymagał zgłoszenia. Z punktu widzenia ochrony praw nabytych i zaufania istotne jest natomiast, że właściciel mógł zgodnie z prawem ponieść nakłady, nabyć urządzenie, zawrzeć umowy i zaplanować zwrot inwestycji.

Think Tank The Company przypomni, że projekt uchwały krajobrazowej jest przy tym niespójny wewnętrznie, ponieważ w odniesieniu do obiektów małej architektury i ogrodzeń przyjmuje prawidłowe kryterium „innego sposobu zgodnego z przepisami obowiązującymi w momencie sytuowania”, a odmawia analogicznej ochrony tablicom i urządzeniom reklamowym. Brak jest przekonującego powodu, dla którego ta sama zasada intertemporalna miałaby być stosowana odmiennie wobec kategorii objętych jednym aktem prawa miejscowego.

Think Tank The Company podkreśli, że jeżeli projekt uchwały krajobrazowej miałby być dalej procedowany - co należy odradzić z przyczyn przedstawionych szczegółowo w niniejszej opinii, jak również w treści opinii prawnej z dnia 28 maja 2026 r. - § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały krajobrazowej powinien co najmniej zostać przebudowany tak, aby obejmował wszystkie tablice i urządzenia reklamowe usytuowane legalnie według przepisów obowiązujących w chwili ich realizacji, niezależnie od tego, czy legalność wynikała z pozwolenia, skutecznego zgłoszenia czy ustawowego zwolnienia z obu tych procedur.

Think Tank The Company zaakcentuje, że taka korekta nie rozwiązałaby jednak problemu konstytucyjnego art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jako całości. Byłaby jedynie usunięciem dodatkowej, własnej wady projektu uchwały krajobrazowej, która obecnie pogłębia ryzyko naruszenia ochrony praw majątkowych.

**

**

> **KOREKTA MINIMALNA — JEŚLI DALSZE PROCEDOWANIE MIAŁOBY BYĆ KONTYNUOWANE**
>
> Jeżeli projekt uchwały krajobrazowej miałby być dalej procedowany — co **Think Tank The Company** jednoznacznie odradza — § 14 ust. 3 pkt 1 powinien co najmniej zostać przebudowany tak, aby obejmował wszystkie tablice i urządzenia reklamowe usytuowane legalnie według przepisów obowiązujących w chwili ich realizacji, niezależnie od tego, czy legalność wynikała z pozwolenia, skutecznego zgłoszenia czy ustawowego zwolnienia z obu tych procedur. Taka korekta nie rozwiązałaby jednak problemu konstytucyjnego art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jako całości.

> **WNIOSEK**
>
> § 14 ust. 3 pkt 1 projektu uchwały krajobrazowej wadliwie ogranicza ochronę tablic reklamowych wyłącznie do nośników zrealizowanych na podstawie pozwolenia lub zgłoszenia, pomijając nośniki legalnie sytuowane bez tych procedur. Takie rozróżnienie narusza zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP) i zasadę zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji RP) oraz pozostaje w sprzeczności z materialnym rozumieniem legalności ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych.

6 Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu nieprawidłowego działania władzy publicznej.

TEZA ROZDZIAŁU

Uchwalenie aktu prawa miejscowego naruszającego Konstytucję RP, ustawę lub prawo Unii Europejskiej może — przy spełnieniu przesłanek z art. 417¹ § 1 k.c. — prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej m.st. Warszawy; ryzyko to nie ma charakteru abstrakcyjnego, ponieważ istotne problemy prawne były znane przed uchwaleniem uchwały.

art. 417¹ § 1 k.c.
podstawa prawna odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem aktu normatywnego

C-630/26
postępowanie przed TSUE mogące dodatkowo potwierdzić niezgodność z Dyrektywą 2006/123/WE

7 kategorii
rodzajów szkód mogących podlegać roszczeniom odszkodowawczym (koszty demontażu, utrata wartości, utracone przychody, odpowiedzialność kontraktowa, in.)

EXECUTIVE SUMMARY

Uchwała krajobrazowa, jako akt prawa miejscowego, jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. — stwierdzenie jej niezgodności z prawem we właściwym trybie otwiera drogę do roszczeń odszkodowawczych wobec m.st. Warszawy. Potencjalna szkoda obejmuje koszty demontażu legalnych nośników, utratę ich wartości rynkowej, utracone przychody z najmu powierzchni reklamowej oraz następstwa kontraktowe. Ryzyko roszczeń wzrasta dlatego, że istotne problemy prawne są znane przed uchwaleniem aktu — Rada dysponuje treścią wyroku TK P 20/19, orzecznictwem sądów administracyjnych oraz postanowieniem NSA kierującym pytania do TSUE. Zaniechanie reakcji na tę wiedzę może prowadzić do szkód już od momentu wejścia uchwały w życie, bez oczekiwania na egzekucję.

Think Tank The Company zauważy, że w tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera również kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z uchwaleniem aktu prawa miejscowego niezgodnego z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Nie chodzi przy tym wyłącznie o ryzyko zakwestionowania samej uchwały w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Think Tank The Company oceni, że uchwalenie aktu prawa miejscowego z naruszeniem Konstytucji RP, ustawy lub prawa Unii Europejskiej może bowiem, w przypadku wystąpienia szkody pozostającej w wymaganym związku przyczynowym z wydaniem takiego aktu oraz spełnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności, prowadzić również do powstania roszczeń odszkodowawczych wobec jednostki samorządu terytorialnego[66].

Think Tank The Company stwierdzi, że w przypadku uchwały krajobrazowej ryzyko to nie ma charakteru wyłącznie abstrakcyjnego. Jeżeli bowiem w następstwie wejścia w życie uchwały właściciel legalnie istniejącego nośnika reklamowego zostałby zobowiązany do jego usunięcia albo dostosowania do nowych wymogów, ponosząc w związku z tym określone koszty, mogłaby powstać szkoda w postaci rzeczywistego uszczerbku majątkowego.

Think Tank The Company zaznaczy, że analogicznie, jeżeli wskutek wprowadzenia ograniczeń właściciel nieruchomości utraciłby możliwość dalszego odpłatnego udostępniania jej na cele reklamowe, a w konkretnym przypadku możliwe byłoby wykazanie przesłanek odpowiedzialności, przedmiotem roszczenia mogłyby być również utracone korzyści. Ocena taka wymagałaby oczywiście każdorazowo wykazania wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym bezprawności, rzeczywistej szkody, adekwatnego związku przyczynowego oraz - w przypadku utraconych korzyści - odpowiedniego stopnia prawdopodobieństwa ich uzyskania.

Think Tank The Company wskaże, że z punktu widzenia odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej zasadnicze znaczenie ma przy tym rozróżnienie pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a samą jednostką samorządu terytorialnego. Ewentualne roszczenia związane ze szkodą wyrządzoną przez niezgodny z prawem akt normatywny nie byłyby co do zasady kierowane przeciwko Radzie miasta stołecznego Warszawy jako organowi, lecz przeciwko miastu stołecznemu Warszawie jako jednostce samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami odpowiedzialności określonymi w art. 417 i art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[67].

Think Tank The Company przypomni, że warto w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z art. 417[1] § 1 k.c.: *Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą*. Uchwała krajobrazowa, jako akt prawa miejscowego zawierający normy generalne i abstrakcyjne, jest aktem normatywnym w rozumieniu tej konstrukcji.

Think Tank The Company wskaże, że ustrojodawca w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP określił, iż źródłami prawa powszechnie obowiązującymi obok samej Konstytucji są: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania odpowiednich organów które je ustanawiają (*argumentum ex* art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Think Tank The Company zaakcentuje, że ustawa zasadnicza zatem w sposób jednoznaczny wymienia formy aktów normatywnych, którym przysługuje przymiot źródła prawa powszechnie obowiązującego[68]. Wszystkie te enumeratywnie wyliczone akty prawne, a zarazem tylko te akty prawne, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i spełniają wymóg kwalifikacji ich jako akty normatywne.

Think Tank The Company zauważy, że w praktyce odpowiedzialność za bezprawie normatywne wymaga spełnienia przesłanek: stwierdzenia niezgodności aktu we właściwym trybie, wystąpienia szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego między obowiązywaniem lub zastosowaniem wadliwej normy a szkodą. Nie każda niezgodność przepisu automatycznie generuje roszczenie każdego uczestnika rynku.

Think Tank The Company oceni, że w orzecznictwie trafnie wskazano, iż: *Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wywołaną bezprawiem legislacyjnym (art. 417[1] § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1) są: szkoda, zdarzenie ją wyrządzające oraz związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem a szkodą wynikającą z wydania niezgodnego z prawem aktu normatywnego, którego niezgodność powinna być stwierdzona we właściwym postępowaniu. Sam fakt uchylenia aktu normatywnego jako niezgodnego z prawem nie jest zatem wystarczający do skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Z punktu widzenia odpowiedzialności za bezprawie normatywne istotne jest bowiem także ustalenie, czy poszkodowany należy w ogóle do kręgu podmiotów objętych zastosowaniem normy prawnej, która uznana została za niezgodną z prawem. Omawiana odpowiedzialność może bowiem powstać wyłącznie względem osoby, której dobra lub interesy narusza wydanie aktu normatywnego niezgodnego z prawem, nie zaś względem osoby, która ma jedynie faktyczny (ekonomiczny) interes w niewydaniu bezprawnej regulacji. Dopiero w stosunku do takich uprawnionych podmiotów badaniu podlega adekwatność związku przyczynowego pomiędzy doznanym przez nich uszczerbkiem a bezprawnością legislacyjną*[69].

Think Tank The Company stwierdzi, że w przypadku uchwały krajobrazowej istnieje wiele typowych sytuacji, w których związek przyczynowy może być stosunkowo łatwy do wykazania.

Think Tank The Company zaznaczy, że dostrzec bowiem należy to, że jeżeli przedsiębiorca, wykonując uchwałę krajobrazową, zdemontuje legalny nośnik, poniesie koszt robót, utraci wartość urządzenia lub zerwie umowę najmu powierzchni, a następnie przepis stanowiący podstawę obowiązku zostanie uznany za nieważny albo niezgodny z normą wyższego rzędu, powstaje konkretny uszczerbek majątkowy. Analogicznie, jeżeli organ wymierzy karę lub nałoży obowiązek usunięcia w oparciu o przepis, który nie powinien być stosowany, odpowiedzialność może wiązać się również z bezprawnym stosowaniem prawa.

Think Tank The Company wskaże, że zwrócić uwagę należy przy tym na okoliczność, iż w trybie art. 417[1] k.c. potencjalne roszczenia mogą obejmować przede wszystkim: (i) koszty demontażu, przebudowy, transportu i magazynowania nośników; (ii) utratę wartości urządzeń wykonanych dla konkretnej lokalizacji, których nie można racjonalnie wykorzystać w innym miejscu; (iii) koszty odtworzenia elewacji, konstrukcji lub gruntu po demontażu; (iv) utracone przychody z najmu lub dzierżawy powierzchni reklamowej; (v) utracone korzyści operatorów wynikające z niemożności wykonania zakontraktowanych kampanii; (vi) odpowiedzialność kontraktową wobec reklamodawców lub właścicieli nieruchomości, jeżeli umowy nie mogą zostać wykonane wskutek obowiązków wynikających z uchwały; (vii) spadek wartości ekonomicznej praw związanych z nieruchomością albo przedsiębiorstwem, jeżeli możliwość eksploatacji powierzchni reklamowej stanowiła istotny element ich wartości.

Think Tank The Company przypomni, że jakkolwiek wysokość szkody musi być każdorazowo wykazana przez poszkodowanego, a co za tym idzie - nie można automatycznie zakładać określonej globalnej kwoty jako szacowanej kwoty stanowiącej odszkodowanie obciążające potencjalnie miasto stołeczne Warszawę, to ryzyko zmaterializowania się tejże odpowiedzialności należy ocenić jako bardzo prawdopodobne. Z perspektywy zarządzania ryzykiem istotne jest jednak to, że warszawski rynek reklamy zewnętrznej ma znaczną skalę, a projekt oddziałuje na dużą liczbę nieruchomości i urządzeń. Nawet relatywnie niewielkie roszczenia jednostkowe mogą po zsumowaniu przybrać istotny wymiar budżetowy.

Think Tank The Company podkreśli, że warto przy tym również wskazać, iż jeżeli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej merytorycznie potwierdzi w postępowaniu pod sygnaturą: C-630/26[70], że model asymetrycznych wyjątków dla infrastruktury komunalnej jest sprzeczny z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE, ryzyko odszkodowawcze uzyska dodatkowy wymiar. Organy państwa, w tym jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania kompetencji publicznych, są zobowiązane zapewnić skuteczność prawa Unii Europejskiej[71]. Krajowa norma - także norma prawa miejscowego - nie może być stosowana w zakresie sprzecznym z prawem Unii Europejskiej w zakresie zasady skutku bezpośredniego[72].

Think Tank The Company zaakcentuje, że w orzecznictwie TSUE odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa Unii Europejskiej opiera się na przesłankach wystarczająco poważnego naruszenia normy przyznającej jednostkom prawa, powstania szkody i bezpośredniego związku przyczynowego. W odniesieniu do organu lokalnego szczególne znaczenie może mieć fakt, że uchwała zostałaby przyjęta po skierowaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny pytań prejudycjalnych dotyczących analogicznego mechanizmu. Nie przesądza to automatycznie „wystarczająco poważnego" naruszenia, lecz może utrudniać obronę tezy, że ryzyko kolizji z prawem Unii Europejskiej było nieprzewidywalne.

Think Tank The Company zauważy, że odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej nie jest co do zasady oparta na winie osobistej konkretnych radnych. Nie oznacza to jednak, że etap poprzedzający uchwalenie aktu prawa miejscowego jakim jest uchwała krajobrazowa jest prawnie irrelewantny.

Think Tank The Company oceni, że z perspektywy oceny działania i zarządzania środkami publicznymi istotne jest, czy Rada miasta stołecznego Warszawy posiadała informacje o konkretnych uchybieniach prawnych i mimo to zdecydowała się wprowadzić akt w życie bez ich usunięcia.

Think Tank The Company stwierdzi, że w niniejszej sprawie ryzyka nie mają charakteru nieznanych przyszłych okoliczności. Wskazać bowiem stanowczo, iż Rada miasta stołecznego Warszawy ma możliwość uwzględnienia w swoich pracach skutków i treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19, oraz orzecznictwa sądów administracyjnego[73], jeszcze przed uchwaleniem aktu.

Think Tank The Company zaznaczy, że oznacza to, że zaniechanie takiej reakcji może prowadzić do sytuacji, w której szkody powstaną nie tylko z powodu wadliwego stosowania nowej uchwały, ale również wskutek samego jej wejścia w życie. W tym kontekście wskazać bowiem należy, że przedsiębiorcy mogą rozpocząć demontaże, wypowiadać umowy, wstrzymywać inwestycje, obniżać wartość aktywów lub zmieniać modele biznesowe w oczekiwaniu na egzekucję przepisów. Późniejsze stwierdzenie nieważności nie cofnie automatycznie tych skutków gospodarczych.

Think Tank The Company wskazuje, że mając na uwadze powyższe okoliczności, najwłaściwszym działaniem Rady miasta stołecznego Warszawy jest w ocenie Think Tank The Company wstrzymanie procedowania prowadzącego do uchwalenia projektu uchwały krajobrazowej. Wstrzymanie powinno trwać co najmniej do spełnienia dwóch niezależnych warunków.

Think Tank The Company przypomni, że pierwszym jest wykonanie przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19, przez ustanowienie zgodnych z Konstytucją RP ustawowych podstaw i trybu kompensacji związanej z obowiązkiem usuwania albo dostosowywania legalnie istniejących nośników reklamowych. Bez takiej regulacji pozostawać będzie pominięcie prawodawcze[74], której Rada miasta stołecznego Warszawy nie może legalnie wypełnić.

Think Tank The Company podkreśli, że drugim jest uzyskanie odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości na pytania przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II OSK 1153/25. Odpowiedź ta będzie miała znaczenie wykraczające poza Kraków, ponieważ dotyczy abstrakcyjnego modelu regulacji: ograniczeń nakładanych na prywatnych usługodawców przy jednoczesnym dopuszczaniu porównywalnych form reklamy na infrastrukturze komunalnej lub kontraktowo powiązanej z gminą.

Think Tank The Company zaakcentuje, że nie ma racjonalnego uzasadnienia dla przyjmowania w Warszawie regulacji o cechach zbliżonych do tych, które są aktualnie przedmiotem analizy w ramach postępowania wszczętego przed TSUE, jeżeli miasto może odczekać do rozstrzygnięcia i dostosować projekt do wiążącej wykładni prawa Unii. Koszt czasowego przesunięcia uchwały jest nieporównywalnie mniejszy niż koszt potencjalnego stwierdzenia nieważności, sporów o kary

i obowiązki dostosowawcze oraz roszczeń odszkodowawczych po wejściu aktu w życie.

Think Tank The Company zauważy, że wstrzymanie procedury nie oznacza rezygnacji z celu ochrony krajobrazu. Przeciwnie, służy przygotowaniu aktu trwałego, możliwego do egzekwowania i odpornego na kontrolę sądową. Uchwalenie uchwały krajobrazowej obarczonej uchybieniami może na wiele lat zdestabilizować politykę krajobrazową miasta stołecznego Warszawy i doprowadzić do sytuacji, w której najważniejsze instrumenty egzekucyjne zostaną wyłączone przez sądy.

**

**

SCHEMAT 3

Struktura odpowiedzialności odszkodowawczej m.st. Warszawy

Struktura odpowiedzialności odszkodowawczej m.st. Warszawy

PODSTAWA PRAWNA	RODZAJE SZKÓD	WARUNEK ODPOWIEDZIALNOŚCI
Art. 417¹ § 1 k.c.	Koszty demontażu nośników	Stwierdzenie nieważności uchwały
Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP	Utrata wartości urządzeń	Wykazanie szkody i związku przyczynowego
Naruszenie Dyrektywy 2006/123/WE	Utracone przychody z najmu	Przynależność do kręgu adresatów normy
	Odpowiedzialność kontraktowa	

Ryzyko roszczeń jest bardzo prawdopodobne — problemy prawne były znane przed uchwaleniem aktu.

Źródło: opracowanie własne Think Tank The Company na podstawie art. 417 i art. 417¹ k.c. oraz orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych.

WNIOSEK

Uchwalenie uchwały krajobrazowej w aktualnym stanie prawnym naraża m.st. Warszawę na odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu bezprawia normatywnego. Ryzyko to jest tym poważniejsze, że problemy prawne były znane przed uchwaleniem aktu. Koszt czasowego przesunięcia uchwały jest nieporównywalnie mniejszy niż koszt potencjalnych roszczeń odszkodowawczych i sporów po jej wejściu w życie.

7 Podsumowanie.

TEZA ROZDZIAŁU

Przeprowadzona analiza prawna potwierdza i rozszerza stanowisko sformułowane w opinii prawnej **Think Tank The Company** z dnia 28 maja 2026 r. — kumulacja czterech kategorii uchybień wyklucza możliwość bezpiecznego uchwalenia projektu uchwały krajobrazowej m.st. Warszawy w aktualnym stanie prawnym.

EXECUTIVE SUMMARY

Analiza doprowadziła do sformułowania dziesięciu konkluzji obejmujących cztery kategorie uchybień: niekonstytucyjność obligatoryjnego mechanizmu dostosowawczego (art. 37a ust. 9 u.p.z.p.), ryzyko niezgodności z Dyrektywą 2006/123/WE w zakresie uprzywilejowania infrastruktury komunalnej, przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego przez regulację przestrzeni podziemnych oraz wadliwe przepisy intertemporalne dyskryminujące część legalnie wzniesionych nośników. Kumulacja tych uchybień czyni uchwalenie uchwały działaniem generującym nieproporcjonalne ryzyko prawne i finansowe. **Think Tank The Company** rekomenduje zaniechanie dalszych prac nad projektem aż do czasu wykonania wyroku TK P 20/19 przez ustawodawcę i uzyskania orzeczenia TSUE w sprawie C-630/26.

Think Tank The Company oceni, że przeprowadzona analiza prawna doprowadziła do sformułowania następujących konkluzji:

1. **Think Tank The Company w pełni podtrzymuje stanowisko sformułowane w opinii prawnej z dnia 28 maja 2026 r. Podkreślić raz jeszcze należy, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19 stwierdził niekonstytucyjność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie braku ustawowego mechanizmu kompensacyjnego dla podmiotów zobowiązywanych do usunięcia legalnie wzniesionych nośników. Ustawodawca nie usunął tego pominięcia prawodawczego w sposób pozwalający Radzie miasta stołecznego Warszawy na bezpieczne zastosowanie obligatoryjnego mechanizmu dostosowawczego.**
2. **Think Tank The Company stwierdzi, że uwzględniając to, że warunki i termin dostosowania są obligatoryjnym elementem uchwały krajobrazowej, Rada miasta stołecznego Warszawy nie może prawidłowo rozwiązać problemu ani przez pominięcie art. 37a ust. 9 u.p.z.p., ani przez samodzielne stworzenie na poziomie prawa miejscowego mechanizmu zastępującego ustawową kompensację. W ocenie Think Tank The Company prowadzi to do wniosku, że uchwalenie kompletnej uchwały krajobrazowej w aktualnym stanie prawnym jest prawnie wadliwe.**
3. **Think Tank The Company zaznaczy, że projekt uchwały krajobrazowej zawiera szczególne regulacje dla wiat przystankowych, stacji sieci rowerów publicznych, stacji ładowania pojazdów elektrycznych, obiektów małej architektury i infokiosków. Jeżeli infrastruktura ta pozostaje pod kontrolą miasta albo podmiotów działających na podstawie umów z miastem, rozwiązania te mogą tworzyć przewagę rynkową analogiczną do tej, która stała się przedmiotem pytań prejudycjalnych Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II OSK 1153/25. Istnieje zatem wysokie ryzyko ich niezgodności z art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE w zakresie wymogów niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.**
4. **Think Tank The Company wskaże, że projekt uchwały krajobrazowej nie powinien obejmować ogólną regulacją reklam sytuowanych na ścianach przejść podziemnych i w przestrzeni podziemnych peronów. Jest to materia wykraczająca poza przestrzenno-krajobrazowy zakres upoważnienia z art. 37a u.p.z.p. i jako taka narusza art. 94 w związku z art. 7 Konstytucji RP.**
5. **Think Tank The Company wskaże, że § 14 ust. 3 pkt 1 projektu uchwały krajobrazowej wadliwie ogranicza ochronę tablic i urządzeń reklamowych do obiektów zrealizowanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę albo skutecznego zgłoszenia. Poza ochroną pozostają nośniki, które w chwili sytuowania były legalne właśnie dlatego, że obowiązujące przepisy nie wymagały żadnej z tych procedur. Takie rozróżnienie jest nieuzasadnione i pozostaje w kolizji z zasadą zaufania oraz materialnym rozumieniem legalności ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych.**
6. **Think Tank The Company podkreśli, że uchwalenie i stosowanie przez Radę miasta stołecznego Warszawy uchwały krajobrazowej zawierającej wskazane uchybienia może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej miasta stołecznego Warszawy. Potencjalna szkoda obejmuje zarówno straty rzeczywiste - koszty demontażu i utratę wartości urządzeń - jak i utracone korzyści wynikające z przerwania legalnej eksploatacji powierzchni reklamowych, a także następstwa kontraktowe.**
7. **Think Tank The Company zaakcentuje, że hipotetyczne uchwalenie uchwały krajobrazowej wywołałoby wręcz chaos prawny (z uwagi na dopuszczenie się przez radę gminy deliktu), co dodatkowo powiększałoby rozmiar szkody i implikowałoby powstanie roszczeń odszkodowawczych[75]. Jednocześnie, wydanie uchwały krajobrazowej byłoby w istocie wprowadzeniem do systemu prawa aktu prawa miejscowego, który byłby „martwy" i jednocześnie byłaby to arbitralna[76] i nieproporcjonalna ingerencja w sferę praw majątkowych oraz wolności działalności gospodarczej podmiotów prywatnych.**
8. **Think Tank The Company zauważy, że ryzyko odpowiedzialności wzrasta, ponieważ istotne problemy prawne są znane przed uchwaleniem uchwały krajobrazowej. Rada miasta stołecznego Warszawy dysponuje bowiem wiedzą i możliwością zapoznania się z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19, wskazanym w niniejszej opinii orzecznictwem sądów administracyjnych, a także z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2026 r., sygn. II OSK 1153/25. Nie jest więc zasadne przyjmowanie założenia, że ewentualna przyszła nieważność albo niezgodność z prawem Unii Europejskiej procedowanej uchwały krajobrazowej byłaby zdarzeniem nieprzewidywalnym, co przemawia na korzyść obciążenia odpowiedzialnością odszkodowawczą organów miasta stołecznego Warszawy w przypadku wprowadzenia do obrotu prawnego uchwały krajobrazowej w jej aktualnym brzmieniu.**

9. **Think Tank The Company rekomenduje raz jeszcze aby przynajmniej wstrzymać dalszego procedowania uchwały do czasu co najmniej: (i) ustawowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 20/19 i stworzenia konstytucyjnego mechanizmu kompensacyjnego, oraz (ii) wydania przez TSUE orzeczenia dotyczącego pytań prejudycjalnych zadanych przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. II OSK 1153/25. Dopiero po spełnieniu tych warunków możliwe będzie przygotowanie projektu, którego zgodność pionowa z Konstytucją RP, ustawą i prawem Unii będzie mogła zostać oceniona na stabilnej podstawie prawnej.**
10. **Think Tank The Company oceni, że niezależnie od rekomendacji z punktu 9) powyżej, Think Tank The Company stanowczo stwierdzi, iż w obecnym stanie prawnym dalsze doprowadzanie projektu do uchwalenia należy ocenić jako działanie generujące nieproporcjonalne ryzyko prawne i finansowe dla miasta stołecznego Warszawy, wobec czego optymalnym działaniem jakie powinna podjąć Rada miasta stołecznego Warszawy w kontekście projektu uchwały krajobrazowej jest zaniechanie dalszych prac nad jej treścią i porzucenie prac nad treścią tego projektu aż do czasu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 20/19 i stworzenia konstytucyjnego mechanizmu kompensacyjnego.**

SCHEMAT 4

Matryca uchybień uchwały a podstawy prawne nieważności

Matryca uchybień uchwały a podstawy prawne nieważności

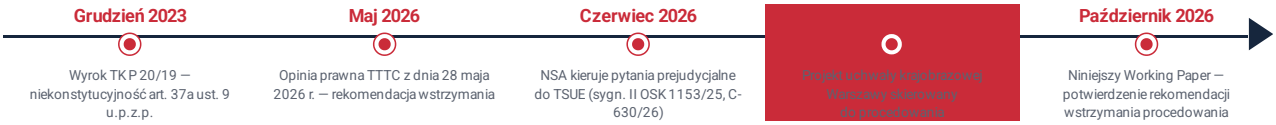
Nr	Wniosek	Konstytucja RP	Dyrektywa 2006/123/WE	u.p.z.p.
1	Brak mechanizmu kompensacyjnego (art. 37a ust. 9 u.p.z.p.)	●		●
2	Uprzywilejowanie infrastruktury komunalnej (§ 10)		●	
3	Przekroczenie zakresu upoważnienia — przestrzenie podziemne (§ 10 pkt 10)	●		●
4	Wadliwe przepisy intertemporalne — § 14 ust. 3 pkt 1	●		●

*Źródło: opracowanie własne **Think Tank The Company** na podstawie analizy projektu uchwały krajobrazowej m.st. Warszawy z lipca 2026 r.*

SCHEMAT 5

Oś czasu kluczowych zdarzeń prawnych

Oś czasu kluczowych zdarzeń prawnych



*Źródło: opracowanie własne **Think Tank The Company**.*

SCHEMAT 6

Dwa warunki dopuszczalności procedowania uchwały krajobrazowej

Dwa warunki, po spełnieniu których procedowanie uchwały stanie się dopuszczalne

WARUNEK I — KRAJOWY

- Ustawodawca wykonuje wyrok TK P 20/19
- Ustawa wprowadza mechanizm kompensacyjny
- Art. 37a ust. 9 u.p.z.p. odzyskuje konstytucyjność

→

WARUNEK II — UNIJNY

- TSUE odpowiada na pytania prejudycjalne NSA (C-630/26)
- Wykładnia art. 15 Dyrektywy 2006/123/WE zostaje ustalona
- Projekt uchwały można dostosować do wiążącej interpretacji

Oba warunki muszą być spełnione łącznie. Wcześniejsze uchwalenie generuje ryzyko nieważności i roszczeń odszkodowawczych.

*Źródło: opracowanie własne **Think Tank The Company**.*

WNIOSEK 1 — Wstrzymanie procedowania — rekomendacja nadrzędna.

Rada m.st. Warszawy powinna wstrzymać procedowanie projektu uchwały krajobrazowej co najmniej do: (i) ustawowego wykonania wyroku TK P 20/19 — wprowadzenia mechanizmu kompensacyjnego, oraz (ii) uzyskania orzeczenia TSUE w sprawie C-630/26. Kontynuowanie procesu legislacyjnego bez spełnienia obu warunków generuje nieproporcjonalne ryzyko prawne i finansowe dla m.st. Warszawy.

WNIOSEK 2 — Usunięcie przepisów o przestrzeniach podziemnych.

Jeżeli prace nad uchwałą miałyby być kontynuowane, § 10 pkt 10 oraz powiązane przepisy definicyjne i dostosowawcze w zakresie przestrzeni podziemnych powinny zostać bezwzględnie usunięte z projektu. Regulacja tych przestrzeni wymaga wyraźnej podstawy ustawowej, której aktualnie brak.

WNIOSEK 3

Korekta przepisów intertemporalnych.

§ 14 ust. 3 pkt 1 powinien zostać przebudowany tak, aby chronił wszystkie nośniki legalnie wznoszone według prawa obowiązującego w chwili ich realizacji — niezależnie od wymaganego trybu formalnego. Obecne rozróżnienie narusza art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Przypisy

Numeracja przypisów odpowiada numerom w tekście raportu. Pełne opisy źródeł, w tym adresy internetowe i daty dostępu, zawiera bibliografia zamieszczona na końcu raportu.

ROZDZIAŁ 1. WPROWADZENIE.

1. Projekt Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, **https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/165541077/Projekt+Uchwa%C5%82y+Krajobrazowej+2026.07.30_BIP_etap+uzgodnie%C5%84i+opiniowania+%28933KB%29.pdf/192a59c9-6a85-3731-ef04-11ab533f19e3?t=1786007901715** (data dostępu: 07.10.2026 r.).
2. Projekt załącznika graficznego nr 1 – Zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, **https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/165541077/Zalacznik+graficzny+nr+1+26.07.30+etap+uzgodnie%C5%84i+opiniowania+%286%2C10MB%29.pdf/ef28ca24-4472-8745-d8ac-b9facf59dfe7?t=1786007900962** (data dostępu: 07.10.2026 r.).
3. Projekt załącznika graficznego nr 2 – Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, **https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/165541077/Zalacznik+graficzny+nr+2+26.07.30+etap+uzgodnie%C5%84i+opiniowania+%286%2C71MB%29.pdf/6fe394df-5c9e-3dcf-d650-c9ef40770846?t=1786007901449** (data dostępu: 07.10.2026 r.).
4. Tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.; dalej: **„u.p.z.p."**.
5. Por. szerzej: Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2023 r.; sygnatura: P 20/19; Legalis.
6. Por. szerzej: Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 listopada 2025 r.; sygnatura: II SA/Ke 344/23; LEX.
7. Por. szerzej: Wyrok TK z dnia 10 maja 2004 r.; sygnatura: SK 39/03; Legalis.
8. Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2024 r.; sygnatura: II OSK 1951/19; Legalis.
9. *Wyrok Trybunału ma charakter zakresowy, w konsekwencji czego uznany za niekonstytucyjny przepis w określonym w nim zakresie nie został wprost derogowany z systemu prawnego. Jednak konieczne jest dokonanie takiej wykładni art. 37a ust. 9, głównie na płaszczyźnie funkcjonalnej i systemowej, która uwzględnia treść tego orzeczenia. Wyrok zakresowy powoduje bowiem, że usuwane jest z systemu prawnego jego niekonstytucyjne rozumienie, zatem sąd w trakcie rekonstrukcji normy prawnej obowiązany jest tę okoliczność wziąć pod uwagę z urzędu (zob. J. Trzciński, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 114 i n., A Górska, Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy, 2/2021, s. 89 i n., wyrok NSA z 5 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 94/22);* por. szerzej: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2024 r.; sygnatura: II SA/Wr 349/24; LEX.
10. Mimo że utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne (derogacja, zmiana prawa w zakresie obowiązywania) następuje z datą ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw, to już sam fakt ogłoszenia wyroku przez Trybunał, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego, nie jest pozbawiony prawnego znaczenia dla postępowań toczących się przed organami administracyjnymi lub sądami na tle przepisów dotkniętych niekonstytucyjnością. Już bowiem z momentem publicznego ogłoszenia wyroku (co jest zawsze wcześniejsze niż moment derogacji niekonstytucyjnego przepisu przez promulgację wyroku) następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To powoduje, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne, albo w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku TK (odroczenia derogacji przepisu w wyroku TK), albo z uwagi na zasady intertemporalne, albo np. z uwagi na posiłkowanie się zasadą *tempus regit actum* (co jest charakterystyczne dla sądów administracyjnych), powinny uwzględniać fakt, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności. Sądy orzekają na podstawie procedur, w obrębie których toczy się postępowanie, i z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących. Okoliczność, że w tych ramach sądy mają zastosować przepisy, które obowiązywały w dacie zaistnienia zdarzeń przez nie ocenianych, ale następnie zostały uznane za niekonstytucyjne w wyroku TK i na skutek tego nie obowiązują w dacie orzekania, w zasadniczy sposób wpływa na swobodę sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów. Tego rodzaju autonomia interpretacyjna przysługująca sądom znajduje zakotwiczenie w art. 8 Konstytucji RP i jest wyrazem bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w drodze kierowania się wykładnią zgodną z Konstytucją RP; por. szerzej wyrok NSA z 14.02.2017 r., I OSK 893/15, CBOSA.
11. Por. szerzej: Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r.; sygnatura: II SA/Po 547/23; Legalis.
12. *W kontekście powyższego wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 166/18, postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: "Czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) 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, 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 zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.)." Zdaniem Sądu pytającego wątpliwości konstytucyjne budziła nie sama dopuszczalność ingerencji polegającej na odebraniu, wynikającego z uzyskanej zgody budowlanej, prawa do korzystania z nieruchomości poprzez konieczność likwidacji tablic i urządzeń reklamowych, która jest uzasadniona dbaniem o dobro wspólne, tj. wspólną przestrzeń urbanistyczną i wynika przede wszystkim z art. 1 i art. 5 Konstytucji oraz unormowań Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji z dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98). Przedmiotem wątpliwości był jednakże brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Nie ma bowiem, w świetle tego przepisu, możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Konieczne jest zatem dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny, czy taki kształt regulacji jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego i czy nie narusza ona istoty prawa własności. Zdaniem Sądu pytającego regulacja art. 37a ust. 9 PlanZagospU w sposób oczywisty odbiega od zasad przyjmowanych w zakresie mechanizmu kompensacyjnego tak w samej ustawie planistycznej w przypadku wyrządzenia szkody planistycznej czy dokonania wywłaszczenia planistycznego (art. 36 i art. 37), jak również odbiega od zasad ingerencji w wykonywanie prawa własności przyjmowanych w innych regulacjach ustawowych, które określają przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności, motywowanej interesem publicznym. Ponadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczna jest ocena przez Trybunał wskazanej regulacji przez pryzmat zasady zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słusznie nabytych. Tożsame pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1954/19.*
13. Por. także: I. Filipowicz, J. Filipowicz, *Brak ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania za usunięcie i rozbiórkę tablic reklamowych wzniesionych legalnie,* Nieruchomości 6/2024, s. 1-4; M. Tadych, *Czy uchwały krajobrazowe są zgodne z Konstytucją? – część I,* Nieruchomości 12/2020, s. 17-19; M. Tadych, *Czy uchwały krajobrazowe są zgodne z Konstytucją? – część II,* Nieruchomości 01/2021, s. 15-17.
14. *Nadmiar nośników reklamowych^4^ 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;* por. szerzej: R. Kamińska, *Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej,* Studia Prawa Publicznego 4/2025, s. 77-98.
15. Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2024 r.; sygnatura: II OSK 495/23; Legalis.
16. Por. szerzej: R. Kamińska, *Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej,* Studia Prawa Publicznego 4/2025, s. 77-98.
17. Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2025 r.; sygnatura: II OSK 2279/24; Legalis; Wyrok NSA z dnia 11 października 2024 r.; sygnatura: II OSK 1602/23; LEX.
18. Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2025 r.; sygnatura: VII SA/Wa 2390/24; Legalis.
19. Por. szerzej: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2025 r.; sygnatura: II SA/Wr 353/23; Legalis; Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 lipca 2024 r.; sygnatura: I SA/Op 10/24; Legalis.
20. Por. szerzej: Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2024 r.; sygnatura: II SA/Gd 7/19; Legalis.
21. Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2024 r.; sygnatura: II OSK 403/23; Legalis.
22. Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2024 r.; sygnatura: II OSK 631/23; LEX; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2024 r.; sygnatura: II SA/Gd 431/24 LEX.
23. Por. szerzej: Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2024 r.; sygnatura: II SA/Gd 404/24; LEX.
24. Tekst jednolity: Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 376, str. 36, dalej: **„Dyrektywa 2006/123/WE"**.
25. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.
26. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2026 r., II OSK 1153/25, LEX nr 4101643.

ROZDZIAŁ 2. NIEZGODNOŚĆ UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ Z PRZEPISAMI U.P.Z.P.

27. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.
28. Zob. także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2024 r., II OSK 631/23, LEX nr 3831383; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 listopada 2024 r., II SA/Gd 431/24, LEX nr 3785918.
29. Por. szerzej także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2024 r., II SA/Wr 352/24, LEX nr 3811750; P. Daniel, *Skuteczność uchwał krajobrazowych w zakresie obowiązku dostosowania zrealizowanych legalnie przed dniem ich wejścia w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2024 r. (II OSK 166/18),* Samorząd Terytorialny 2025, nr 3, s. 135-142.
30. Por. szerzej: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r., II SA/Po 547/23, LEX nr 3686637.
31. Tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.
32. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47, pkt III.6; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 86.
33. Tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660.
34. Por. szerzej: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2018 r., II OSK 1095/16, LEX nr 2469227.
35. Zob.: P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 94.
36. Zob. np.: M.A. Duda, *Wpływ zasady proporcjonalności na proces kształtowania powszechnego obowiązku podatkowego*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 439-452; T.

Dębowska-Romanowska, *Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 17-29.

37. Por. np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lipca 2014 r., IV SA/Po 167/14, LEX nr 1493546.

38. Zob. np.: T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 17-29.

39. Zob.: K. Olzacki [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, art. 37(a) u.p.z.p.; T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. IV, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2024, art. 37(a) u.p.z.p.

40. Zob.: T. Bąkowski, *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, nr 2, s. 57-68.

41. Por. szerzej: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141.

42. Por. szerzej np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 01 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK-A 2004/6/54; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, ONSiWSA z 2005 r. Nr 1, poz. 1, J. Trzciński, Glosa do uchwały SN z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, Rzeczpospolita z 2001 r., nr 12, s. 5; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1496/12, LEX nr 1274527; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 marca 2016 r., IV SA/Po 1019/15, LEX nr 2012672.

43. Por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2021 r., II GSK 2385/21, LEX nr 3444616; por. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 marca 2022 r., II SA/Po 688/21, LEX nr 3327613.

44. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., SK 70/13, Legalis, LEX nr 1641405; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2005 r., KP 1/05, OTK-A 2005/8, poz. 93; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., P 46/07, OTK-A 2009/8, poz. 126.

45. Por. szerzej J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 28.

46. Por. szerzej M. Szydło [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, *Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 802-803.

47. Por. szerzej np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1999/4, poz. 71; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999/5, poz. 94; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004/4/31.

48. Por. szerzej: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04 kwietnia 2023 r., II FSK 255/22, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2022 r., II GSK 468/22, Legalis.

49. Por. szerzej: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2022 r., III OSK 1287/21, Legalis; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., II OSK 217/12, Legalis; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., I FSK 910/12, Legalis.

50. Por. szerzej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2022 r., II OSK 1272/19, Legalis.

51. Por. szerzej: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2015 r., K 25/12, OTK-A 2015/6, poz. 82; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2021 r., I OSK 2367/20, LEX nr 3442555.

52. Por. szerzej: P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, komentarz do art. 21.

ROZDZIAŁ 3. NIEZGODNOŚĆ UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ Z PRZEPISAMI DYREKTYWY 2006/123/WE.

53. Tak: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2026 r., II OSK 1153/25, LEX nr 4101643.

54. Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

55. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie C-360/15 i C-31/16, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV, Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam, CELEX:62015CJ0360.

56. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 września 2020 r. w sprawach połączonych C-724/18 i C-727/18, Cali Apartments SCI, HX przeciwko Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris, ECLI:EU:C:2020:743.

57. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie C-293/14, Gebhart Hiebler przeciwko Walter Schlagbauer, ECLI:EU:C:2015:843.

58. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2026 r., II OSK 1153/25, LEX nr 4101643.

59. Zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2025 r., I FSK 1388/22, LEX nr 4018025.

ROZDZIAŁ 4. WYKROCZENIE POZA ZAKRES PRZEDMIOTOWY UPOWAŻNIENIA DO UREGULOWANIA UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ.

60. Por.: K. Olzacki [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, art. 37(a).

61. Zob. np.: P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 94; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2018 r., II OSK 1095/16, LEX nr 2469227.

ROZDZIAŁ 5. NIEZGODNOŚĆ WYNIKAJĄCA Z WADLIWOŚCI PRZEPISÓW INTERTEMPORALNYCH.

62. Por. szerzej: P. Tuleja [w:] P. Czarny i in., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 32.

63. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

64. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r., SK 32/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 44.

65. Por. szerzej: P. Tuleja [w:] P. Czarny i in., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 32.

ROZDZIAŁ 6. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA Z TYTUŁU NIEPRAWIDŁOWEGO DZIAŁANIA WŁADZY PUBLICZNEJ.

66. Zob. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2011 r., II CSK 627/10, LEX nr 936447.

67. Tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 795; dalej: **„k.c."**.

68. Zob.: M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 1, s. 52.

69. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 maja 2018 r. I ACa 1244/17, LEX nr 2578771.

70. Sprawa zarejestrowana w TSUE pod sygnaturą: C-630/26 ma za przedmiot rozpoznanie pytań prejudycjalnych zadanych przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 2 czerwca 2026 r., II OSK 1153/25, LEX nr 4101643; zob.: **https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=PL&searchTerm=%2522C%252D630%252F26%2522&publishedId=C-630%2F26** (data dostępu: 07.10.2026 r.).

71. Por. np.: L. Klat-Wertelecka, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 185-198; K. Karpus, *Zasady stosowania prawa unijnego w działalności polskich organów administracji publicznej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius) 2017, nr 64 (2), s. 147 i n.

72. Por. np.: W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2005, s. 418 i n.

73. Zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2024 r., II OSK 631/23, LEX nr 3831383; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 listopada 2024 r., II SA/Gd 431/24, LEX nr 3785918; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2024 r., II SA/Wr 352/24, LEX nr 3811750.

74. Zob. więcej: A. Kustra, *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego* [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.

ROZDZIAŁ 7. PODSUMOWANIE.

75. Zob. np.: **Miliardy dolarów za Aptekę dla Aptekarza. Amerykanie od Gemini w sporze z Polską**; czy: **Międzynarodowy arbitraż nad polskim rynkiem aptecznym - mgr.farm**, (data dostępu: 07.10.2026 r.).

76. K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 220; S. Korus, *Ochrona zdrowia jako przejaw ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP w dobie epidemii choroby COVID-19*, Warszawa 2020, s. 143 i nast.

Bibliografia

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 795).

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376/36 z dnia 27.12.2006 r.).

Projekt Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (lipiec 2026 r.), https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/165541077/Projekt+Uchwa%C5%82y+Krajobrazowej+2026.07.30_BIP_etap+uzgodnie%C5%84+i+opiniowania+%28933KB%29.pdf/192a59c9-6a85-3731-ef04-11ab533f19e3?t=1786007901715 (data dostępu: 07.10.2026 r.).

ORZECZNICTWO KRAJOWE

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. P 20/19; Legalis.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r., SK 32/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 44.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2004 r., SK 39/03; Legalis.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2024 r., II OSK 1951/19; Legalis.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2024 r., II OSK 631/23, LEX nr 3831383.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2026 r., II OSK 264/25 [uchwała krajobrazowa Gdyni].

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2025 r., I FSK 1388/22, LEX nr 4018025.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2018 r., II OSK 1095/16, LEX nr 2469227.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2023 r., II OSK 94/22; CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2017 r., I OSK 893/15; CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2026 r., II OSK 1153/25, LEX nr 4101643 [pytania prejudycjalne do TSUE w sprawie C-630/26].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 listopada 2024 r., II SA/Gd 431/24, LEX nr 3785918.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 września 2024 r., II SA/Wr 349/24; LEX.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2024 r., II SA/Wr 352/24, LEX nr 3811750.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 listopada 2025 r., II SA/Ke 344/23; LEX.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r., II SA/Po 547/23; Legalis.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2011 r., II CSK 627/10, LEX nr 936447.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 maja 2018 r., I ACa 1244/17, LEX nr 2578771.

ORZECZNICTWO TSUE

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawach C-360/15 i C-31/16, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV, Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam, CELEX:62015CJ0360.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 września 2020 r. w sprawach połączonych C-724/18 i C-727/18, Cali Apartments SCI, HX przeciwko Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris, ECLI:EU:C:2020:743.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie C-293/14, Gebhart Hiebler przeciwko Walter Schlagbauer, ECLI:EU:C:2015:843.

Sprawa TSUE C-630/26 (w toku) — pytania prejudycjalne NSA w postanowieniu II OSK 1153/25, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=PL&searchTerm=%2522C%252D630%252F26%2522&publishedId=C-630%2F26 (data dostępu: 07.10.2026 r.).

LITERATURA

K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.

M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 1.

A. Kustra, *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego* [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.

L. Klat-Wertelecka, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.

S. Korus, *Ochrona zdrowia jako przejaw ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP w dobie epidemii choroby COVID-19*, Warszawa 2020.

K. Małysa-Sulińska [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, art. 37(a).

K. Olzacki [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, art. 37(a).

W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2005.

P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 94.

P. Tuleja [w:] P. Czarny i in., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 32.