

Warszawa, dnia 19 stycznia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżąca:

C sp. z o.o.

reprezentowana przez

Michała Jabłońskiego, *adwokata*

nr wpisu na listę adwokatów Izby Adwokackiej
w Warszawie – 5423

adres do korespondencji:

Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.
Zajęcza 4
00-351 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu C sp. z o.o. („**Skarżąca**”, „**Spółka**”), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa (pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej stanowi Załącznik nr 1 do niniejszego pisma), na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. („**Konstytucja**”) w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym („**UTK**”) w związku z art. 53 ust. 1 i 2 UTK w związku z art. 77 ust. 1 UTK, występuję z niniejszą skargą konstytucyjną i wnoszę o:

1. stwierdzenie, że art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane („**UPB**”) w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB rozumiane w ten sposób, że organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych „w przepisach” (art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB in fine) w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji, art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 – 3 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 22 Konstytucji w związku z art. 20 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
2. stwierdzenie, że art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) rozumiany w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych zwolnione jest z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji, art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 – 3 Konstytucji, art. 20 Konstytucji w związku z art. 22 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 – 2 Konstytucji w związku z art. 22 Konstytucji,

3. stwierdzenie, że art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu („**Ustawa krajobrazowa**”) w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („**UPZP**”) rozumiane w ten sposób, że rada gminy może w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami UPZP ukształtowanymi mocą wejścia w życie Ustawy Krajobrazowej, co skutkuje zróżnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów UPZP, w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 UPZP, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 – 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 – 3 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji w związku z art. 87 ust. 1 – 2 Konstytucji w związku z art. 94 Konstytucji,
4. na podstawie art. 79 ust. 1 UTK o **wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia kwietnia 2017 roku, sygn. _____ utrzymanej w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r., sygn. _____, nakazującej Skarżącej rozbiórkę urządzeń posadowionych na Nieruchomości** na podstawie Zgłoszenia (zdefiniowanego niżej) wydanego w sprawie, której niniejsza skarga konstytucyjna dotyczy, co leży w ważnym interesie Skarżącej,
5. na podstawie art. 54 ust. 2 UTK o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym kosztów zastępstwa przez pełnomocnika na rzecz Spółki według norm przepisanych, także w przypadku nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny niniejszej skargi konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

I. UWAGI WSTĘPNE

1. Uzasadnienie niniejszej skargi konstytucyjnej zawiera w następującej kolejności przedstawienie: (II) uzasadnienia wniosku o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego w przedmiocie zawieszenia wykonania nakazu rozbiórki, (III) stanu faktycznego sprawy poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej, (IV) wolności i praw konstytucyjnych Skarżącego, które zostały naruszone (V) uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem Skarżącego oraz (VI) wyczerpania drogi prawnej oraz zachowania terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

II. UZASADNIENIE WNIOSKU O TYMCZASOWE ZAWIESZENIE WYKONANIA NAKAZU ROZBIÓRKI

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 UTK Trybunał Konstytucyjny może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny.
3. Wraz z wydaniem Wyroku NSA, a tym samym uprawomocnieniem się orzeczenia oddalającego Skargę do WSA postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia września 2017 wstrzymujące wykonanie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia kwietnia 2017 roku, sygn. _____ utrzymanej w mocy decyzją _____ Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r., sygn. _____ nakazującej Skarżącej rozbiórkę urządzeń posadowionych na Nieruchomości („**Nakazu rozbiórki**”) traci moc. Tym samym Skarżąca jest obecnie zobowiązana do usunięcia szyldu z Nieruchomości.
4. Wykonanie Nakazu rozbiórki w konsekwencji wydania Wyroku NSA jest sprzeczne z ważnym interesem Skarżącej

5. **Po pierwsze**, ze względu na znaczne gabaryty szyldu, którego podstawa ma 64 m² oraz 1,5 m wysokości, sama jego wysokość wynosi zaś 21 metry Spółka nie dysponuje powierzchnią, na której mogłaby przechować szyld do czasu rozstrzygnięcia sporu o konstytucyjność zaskarżonych przepisów. Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo uznania zaskarżonych przepisów za sprzeczne z Konstytucją Spółka chciałaby zachować i wykorzystać w przyszłości szyld dla prowadzonej przez nią działalności gospodarczej.
6. W przypadku uznania za sprzeczne z Konstytucją przepisów, na podstawie której został wydany Nakaz rozbiórki a tym samym możliwością wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie posadowienia szyldu na Nieruchomości w interesie Spółki jest zachowanie szyldu, co ograniczyłoby jej koszty związane z wyprodukowaniem oraz zamontowaniem na Nieruchomości nowego szyldu.
7. W obecnym stanie sprawy, Spółka byłaby zmuszona do utylizacji szyldu co samo w sobie generuje koszty. W przypadku stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją wskazanych przez Skarżącą przepisów oraz wznowienia i pomyślnego dla Spółki zakończenia postępowania administracyjnego Skarżąca byłaby narażona na dodatkowe koszty, które wiązałyby się z wykonaniem nowego szyldu.
8. Co wymaga podkreślenia, wydanie postanowienia tymczasowego nie świadczy, ani nie przesądza o zasadności skargi konstytucyjnej:

„W kontekście skutków, jakie wywołuje postanowienie tymczasowe, należy zauważyć, że wydanie postanowienia tymczasowego w żadnej mierze nie przesądza o kierunku merytorycznego rozstrzygnięcia o zarzutach stawianych w skardze konstytucyjnej. Kontrola dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest dokonywana przez TK niezależnie od stwierdzenia, czy występują przesłanki warunkujące wydanie postanowienia tymczasowego. Wydanie takiego postanowienia nie przesądza zatem ani o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, ani też o tym, w jaki sposób orzeknie TK w wyroku w sprawie zgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją”¹.

9. Złożenie przez Skarżącą wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego, jak w *petitum* niniejszej skargi, jest jedynie środkiem zapobieżenia kosztom, które Spółka może ponieść w przypadku, gdy (i) Spółka będzie zobowiązana do usunięcia szyldu, a (ii) zarzuty skargi okażą się zasadne. Jest to o tyle ważne dla Skarżącej, że sytuacja gospodarcza spowodowana pandemią COVID-19 skutkowałą znacznymi stratami i kłopotami finansowymi Spółki.
10. Należy też wskazać, że w sprawie Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, za pośrednictwem którego została wniesiona Skarga do WSA przychylił się do wniosku Skarżącej i postanowieniem z dnia września 2017 roku wstrzymał wykonanie rozstrzygnięcia orzekającego nakaz rozbiórki. W rozumieniu organów orzekających dotąd w sprawie spełniona została przesłanka wstrzymania wykonalności tej decyzji. Z tych samych względów uzasadnione powinno być wstrzymanie wykonania tego rozstrzygnięcia przez Trybunał.

(Postanowienie z dnia września 2017 roku stanowi Załącznik 7 do niniejszej skargi)

III. STAN FAKTYCZNY

11. W dniu kwietnia 2016 r. do Prezydenta Miasta wpłynęło zgłoszenie Skarżącej dotyczące zamiaru wykonania na części działki nr , ark. , obręb , położonej przy ul. („**Nieruchomość**”) robót budowlanych polegających na realizacji prac ziemnych dotyczących wyrównania terenu i zagospodarowania terenu zielenią urządzoną oraz posadowieniu szyldu informującego o działalności spółki („**Zgłoszenie**”).

¹ Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego, Łyszkowski Michał, Płowiec Witold, PiP 2018, nr 8, s. 36-53.

przychylił się do (ii) drugiego wniosku Skarżącej i postanowieniem z dnia września 2017 roku wstrzymał wykonanie Nakazu rozbiórki.

20. Postanowieniem z dnia listopada 2017 roku WSA odmówił zawieszenia postępowania. W dniu stycznia 2018 roku na rozprawie sądowej Skarżąca wniosła o przedstawienie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu w zakresie zgodności z Konstytucją: (i) art. 29 ust. 2 pkt UPB, (ii) art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB oraz (iii) art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej.
21. W wyniku przeprowadzonego postępowania sądownoadministracyjnego w I instancji WSA wyrokiem z dnia stycznia 2018 roku, , zdecydował o oddaleniu skargi w całości oraz o oddaleniu wniosku o przedstawienie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu („**Wyrok WSA**”).
22. Spółka skargą kasacyjną z dnia kwietnia 2018 roku zaskarżyła Wyrok WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z dnia sierpnia 2020 roku, sygn. Naczelny Sąd Administracyjny („**NSA**”) oddalił skargę kasacyjną Spółki przyjmując ustalenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za prawidłowe („**Wyrok NSA**”).
(*Wyrok NSA stanowi Załącznik nr 3 do niniejszej skargi konstytucyjnej*).
23. Podobnie jak Wojewódzki Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny nie skierował wskazanych w *petitum* skargi kasacyjnej pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, nie odnosząc się merytorycznie do zarzutów Skarżącej co do zgodności z Konstytucją wskazanych w pytaniach prawnych przepisów

IV. PRAWA I WOLNOŚCI SKARŻĄCEJ, KTÓRE ZOSTAŁY NARUSZONE

24. Skarżąca wskazuje na podstawie art. 53 UTK, iż w sprawie naruszono następujące konstytucyjne prawa i wolności Skarżącej prawo własności sensu largo wywodzone z art. 21 i 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wolność działalności gospodarczej wywiedzioną z art. 20 oraz 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
25. Skarżąca jest najemcą Nieruchomości i pozyskała ją na cel realizacji tam szyldu, którego postawienie jest zwyczajową praktyką rozeznanie co do poszczególnych sklepów znajdujących się w budynku i niewidocznych z ulicy realizuje się właśnie poprzez lokalizację szyldu . Jest to fakt notoryjny, iż tego rodzaju szyldy stanowią zwyczajowy sposób informacji o dostępnych butikach i usługach. Prowadzenie działalności gospodarczej przez Skarżącą polega na wynajmie powierzchni handlowych w ramach budynku poszczególnym sprzedawcom. Informacja o tym, jacy najemcy (marki) oferują sprzedaż artykułów w budynku jest elementem niezbędnym do skutecznego prowadzenia działalności gospodarczej Podobnie jak umiejscowienie szyldu ze znakiem „+” jest zwyczajowym sposobem informowania potencjalnych klientów, że w danym budynku znajduje się apteka.
26. Skarżąca pozyskała więc prawo do Nieruchomości, aby ten element prowadzonej działalności gospodarczej na nim zrealizować i tym samym dotrzeć z informacją o swoich najemcach do publiczności.
27. Skarżąca zrealizowała szyld w zaufaniu do Państwa i stanowionego przezeń prawa, na podstawie zgłoszenia, co do którego w ustawowych ramach nie zgłoszono sprzeciwu. Uzyskała prawo nabyte lokalizacji określonego w zawiadomieniu szyldu we wskazanym miejscu, a następnie – już po ustawieniu szyldu i poniesieniu związanych z tym kosztów - następczo otrzymała nakaz jego rozbiórki. Wskazane na wstępie przepisy umożliwiają zatem w sposób niekonstytucyjny, arbitralny i niespodziewany dla obywatela „odwrócenie” skutków braku zastosowania się przez organy administracji do procedury ustalonej przez ustawodawcę, kosztem utraty praw nabytych podmiotu dokonującego zgłoszenia.

V. UZASADNIENIE POSZCZEGÓLNYCH ZARZUTÓW NIEZGODNOŚCI KWESTIONOWANYCH PRZEPISÓW, ZE WSKAZANĄ KONSTITUCYJNĄ WOLNOŚCIĄ LUB PRAWEM SKARŻĄCEJ

A. Niezgodność art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB z Konstytucją

28. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2) UTK, skarga konstytucyjna zawiera „(...) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone”. Skarżąca tym samym wskazuje, że przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB zezwalają na wydanie nakazu rozbiórki w stosunku do inwestycji już zrealizowanej w oparciu o skutecznie dokonane zgłoszenie, którego prawidłowe złożenie zostało następnie potwierdzone decyzją innego organu administracyjnego, tym samym stanowią naruszenie:

- (i) zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, w tym zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa;
- (ii) zasady ochrony prawa własności wywodzonej z art. 21 i 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz
- (iii) zasady swobody działalności gospodarczej wywodzonej z art. 20 oraz 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

29. Poniżej przedstawione zostanie, na czym polegały naruszenia poszczególnych zasad i wolności wynikających z Konstytucji, o których mowa powyżej.

Ad (i)

30. Pomimo zwięzłej redakcji, art. 2 Konstytucji jest jednym z fundamentalnych przepisów Konstytucji zawierającym liczne dyrektywy skierowane do organów władzy publicznej, w tym w szczególności do ustawodawcy, nakazujące tworzenie i stosowanie prawa w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Do wspomnianych dyrektyw, czy też zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji należą m.in.: zasada zaufania do państwa, zasada pewności prawa, zasada ochrony praw nabytych, czy też zakaz tworzenia uprawnień pozornych².

31. Dyrektywy te, jak wspomniane wyżej, są skierowane głównie do ustawodawcy i kreują obowiązek tworzenia prawa w zgodzie ze wskazanymi standardami.

32. Pierwsza ze wskazanych wyżej dyrektyw, tj. zasada zaufania do państwa stanowi, że prawo powinno być stanowione w taki sposób, aby jego adresat – obywatel - działając w zgodzie z obowiązującym prawem mógł oczekiwać, że nie będą wobec niego stosowane inne skutki prawne niż te przewidziane przez obowiązujące prawo. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z dnia 7 lutego 2001 roku, K 27/00, OTK 2001, że prawo powinno być stanowione tak:

„by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”.

33. Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zgodnie z zasadą zaufania do państwa jednostka powinna mieć zagwarantowane bezpieczeństwo prawne, które umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości

² Patrz komentarz do art. 2 Konstytucji w *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek.

przesłanek działania organów państwa, a zarazem **znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć**³.

34. Art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB rozumiany w ten sposób, że możliwe jest nakazanie rozbiórki posadowionych już urządzeń na nieruchomości po dokonaniu skutecznego zgłoszenia, na podstawie którego przeprowadzono roboty budowlane ze względu na nieprawidłowości, co do których organ administracji publicznej mógł uprzednio wnieść sprzeciw oraz po zatwierdzeniu prawidłowości złożonego zgłoszenia przez inny organ administracyjny stoi w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa. Naruszenie zasady zaufania przejawia się w tym, że inwestor nie może polegać na rozstrzygnięciach organu administracji publicznej (mogą one zostać na podstawie niezmienionego stanu faktycznego następczo zmienione), a odpowiedzialność za ewentualne omyłki, czy zaniedbania organu przerzucona zostaje na inwestora⁴.
35. Innymi słowy, w oparciu o obowiązujące obecnie przepisy, właściciel nieruchomości lub inwestor nie może być pewny, że jeżeli będzie postępował zgodnie z przepisami i w zaufaniu do obowiązujących procedur, to nie spotkają go negatywne konsekwencje. Co więcej, właściciel nieruchomości lub inwestor nie może mieć wspomnianej pewności nawet w przypadku, gdy prawidłowość jego postępowania zostanie potwierdzona przez inny organ władzy publicznej.
36. Spór poprzedzający wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej potwierdza, że wskazane wyżej przepisy stanowią w istocie pułapkę, o której mowa w przytoczonym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, co stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.
37. Spółka dostosowała się do obowiązujących norm prawnych: wniosła Zgłoszenie oraz wstrzymała się z wykonaniem robót budowlanych do momentu uzyskania przez Zgłoszenie przymiotu ostateczności. Co więcej, Spółka uzyskała dodatkowe potwierdzenie zgodności z prawem prowadzonego postępowania związanego z robotami budowlanymi na Nieruchomości. Pomimo tego zarzucono jej działanie sprzeczne z prawem oraz obciążono kosztami doprowadzenia stanu Nieruchomości do stanu faktycznego zgodnego z obowiązującym na podstawie MPZP stanem prawnym.
38. Wyrok NSA nie poświęca temu zagadnieniu niemal żadnej uwagi, co dodatkowo czyni problem koniecznym do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. NSA wskazał jedynie, że skoro w jego ocenie sztyd wymagał pozwolenia budowlanego, to zastosowanie trybu zgłoszeniowego nie mogło mieć miejsca. Całkowicie ignoruje to problem, z którym w skardze wystąpiła Spółka, wnosząc o skierowanie pytań przez NSA do tuł. Trybunału. Jeśli bowiem organ miałby uznać, że tryb zgłoszeniowy nie jest właściwy, to w takiej sytuacji przewidzianą przez prawo formą działania był sprzeciw. Brak działania ze strony organu, stanowi – zgodnie z wolą ustawodawcy – przejaw uzgodnienia zgłoszonego zamierzenia „prezentowany” obywatelowi dokonującemu zgłoszenia. Istotą punktu pierwszego *petitum* niniejszej skargi jest zatem to, czy zgodne z Konstytucją jest to, by organ dysponował de facto nieograniczonym czasem na „zgłoszenie sprzeciwu” skoro w ocenie NSA wykładnia przepisów prowadzi do wniosku, że jest możliwe wszczęcie postępowania legalizacyjnego i wydanie nakazu rozbiórki w stosunku do obiektu zrealizowanego na podstawie zgłoszenia, co do którego organ w ustawowo określonym terminie nie wniósł sprzeciwu. Innymi słowy, czy błędne niezgłoszenie sprzeciwu może naruszać zasadę ochrony praw nabytych i stanowić źródło negatywnych konsekwencji dla obywatela działającego w zaufaniu do organów państwa.

³ Tak w następujących wyrokach TK: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., KP 2/08, OTK-A 2008, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK-A 2009, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010.

⁴ W doktrynie podnosi się niedopuszczalność przerzucenia na inwestora skutków zaniedbań organów administracji publicznej na podstawie art. 30 UPB jako sprzecznej z zasadą zaufania do organów administracji publicznej (tak m.in. Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2021), a więc sprzecznej również z art. 2 Konstytucji.

39. Nie sposób twierdzić, że Spółka po uzyskaniu Decyzji Wojewody oraz skutecznym złożeniu Zgłoszenia mogła przewidzieć, że jej działania podejmowane zgodnie z Decyzją Wojewody oraz skutecznym Zgłoszeniem będą w przyszłości podważane i że powinna wstrzymać się z robotami budowlanymi na Nieruchomości.
40. Możliwość zmiany sytuacji prawnej jednostki w oparciu o art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 należy uznać za naruszenie zasady zaufania do państwa wynikającej z art. 2 Konstytucji.
41. Zastosowanie art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej budzi ponadto wątpliwości co do konstytucyjności w/w przepisów na tle pozostałych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. zasady zakazu tworzenia uprawnień pozornych oraz zasady ochrony praw nabytych.
42. W doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego panuje przekonanie, że ustawodawca nie może tworzyć iluzorycznych uprawnień:
- „TK stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym. Podobne tezy zostały sformułowane m.in. w wyr. TK z: 19.12.2002 r. (K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97) i 10.1.2012 r. (P 19/10, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 2)”⁵.*
43. Przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi pozwalają na wykreowanie złudzenia prawa do możliwości zabudowy danej nieruchomości w oparciu o zgłoszenie dokonane na podstawie przepisów UPB. Dowodzi tego stan faktyczny sprawy poprzedzającej wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej. Skarżąca pomimo złożenia Zgłoszenia, które zyskało przymiot ostateczności oraz uzyskania Decyzji Wojewody ostatecznie nie miała prawa do przeprowadzenia robót budowlanych w oparciu o Zgłoszenie – brak skutecznego zgłoszenia sprzeciwu od Zgłoszenia oraz uzyskanie przezeń ostateczności kreowało jedynie pozór ochrony interesów Spółki.
44. Tym samym, na podstawie obowiązujących przepisów art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB dochodzi do absurdalnej sytuacji, w której podmiotowi, który dostosował się do obowiązujących przepisów prawa, przyznaje się jedynie fikcję ochrony prawnej – bez możliwości realnej obrony jego interesów. W konsekwencji należy stwierdzić, że wspomniane wyżej przepisy naruszają zasadę zakazu tworzenia uprawnień pozornych wynikającą z art. 2 Konstytucji.
45. Powiązaną z dwiema wyżej omawianymi dyrektywami, tj. zasadą zaufania do państwa oraz zasadą zakazu tworzenia uprawnień pozornych jest zasada ochrony praw słusznie nabytych. Trybunał Konstytucyjny ustalając znaczenie tej zasady stwierdził, że:
- „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych”⁶.*
46. Obecna regulacja zawarta w UPB pozwala na „skuteczne” uzyskanie uprawnienia do prowadzenia robót budowlanych na danej nieruchomości, a następnie arbitralne rozstrzygnięcie, że wspomniane uprawnienie jest nieważne – co pokazuje sprawa poprzedzająca złożenie skargi konstytucyjnej. Tym samym uprawnienie, które stosując się do przepisów UPB dany podmiot nabędzie, może zostać następnie wolą organu administracyjnego zniesione i to bez

⁵ Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. K 5/99.

odszkodowania. W związku z tym nie sposób powiedzieć, że owe uprawnienie nabyte przy stosowaniu się do właściwych przepisów podlega ochronie.

47. Tym samym, przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB są niezgodne również z zasadą praw słuszenie nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.
48. Warto zaznaczyć, że problem braku zgodności art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB z art. 2 Konstytucji we wskazanym w *petitum* rozumieniu nie dotyczy jedynie profesjonalnych inwestorów – uderza on również w zwykłych obywateli, którzy dysponując znacznie mniejszymi środkami finansowymi na kanwie omawianych przepisów również mają ponosić odpowiedzialność za zaniedbania organów administracyjnych. Z ich perspektywy wstrzymanie procesu budowlanego oraz zobowiązanie ich do rozbiórki nieruchomości na zaawansowanym etapie budowy np. domu jednorodzinnego może wiązać się z brakiem środków na przeprowadzenie takiego procesu w przyszłości. Ostatecznie w interesie publicznym leży zapewnienie zasady zaufania do państwa, zasady pewności prawa, zasady ochrony praw nabytych, czy też respektowania zakazu tworzenia uprawnień pozornych również wobec zwykłych obywateli.

Ad (ii)

49. Zasada demokratycznego państwa prawa wraz z dyrektywami z niej wynikającymi jako jedna z fundamentalnych zasad ustrojowych ma niewątpliwy wpływ na pozostałe zasady, wolności i prawa zagwarantowane przez Konstytucję. Tym samym sprzeczność danej regulacji z art. 2 Konstytucji może świadczyć o sprzeczności danego rozwiązania również z innymi przepisami Konstytucji. Wydaje się, że w omawianym przypadku wskazana wyżej prawidłowość znajdzie zastosowanie.
50. Zgodnie z art. 21 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do ochrony własności i prawa dziedziczenia. Adresatem normy art. 21 Konstytucji jest więc władza publiczna, w tym głównie ustawodawca. Obowiązek wynikający w/w przepisu będzie więc polegał nie tylko na przeprowadzeniu działań faktycznych polegających na ochronie własności, ale również wprowadzenia rozwiązań w sferze prawnej tj. tworzenia takiej regulacji prawnej, która będzie skutecznie chronić prawo własności:
„zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby”⁷.
51. Przekładając powyższe na regulację zawartą w UPB, zgodnie z art. 21 Konstytucji ustawodawca powinien był ukształtować art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB w taki sposób, aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności w tym, mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzania robót budowlanych na swojej nieruchomości.
52. Innymi słowy, ustawodawca powinien w ten sposób sformułować przepisu UPB, aby skutecznie zagwarantować ochronę własności nieruchomości ich właścicieli, w tym zabezpieczyć możliwość właściciela nieruchomości do przeprowadzania na niej robót budowlanych zgodnie z przepisami ustawy.
53. W obecnym stanie prawnym, przytoczony wyżej aspekt prawa własności nie podlega ochronie prawnej. Podmiot pomimo uzyskania potwierdzenia prawidłowości przeprowadzonych czynności w związku ze złożeniem zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, tj. mimo dostosowania się do przepisów prawa, nie może swobodnie dysponować nieruchomością – ochrona prawna, która

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, P 2/98. Podobnie wyroki TK: z dnia 25 lutego 1999 r. K 23/98 oraz z dnia 5 marca 2001 r. P 11/00.

powinna być w ten sposób uzyskana stanowi jedynie fikcję prawną. Tym samym, nie jest spełniona dyspozycja art. 21 Konstytucji – co powoduje sprzeczność art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB z Konstytucją.

54. Co więcej, wskutek powyższego mamy do czynienia z normą prawną przewidującą niekonstytucyjne wyłączenie bez odszkodowania, bo tym *de facto* będzie w sensie prawnym rozbiórka. Skarżąca pozyskała tytuł prawny (najem) do przedmiotowej nieruchomości w celu postawienia na niej szyldu, stanowiącego istotny element obsługi galerii handlowej. W przypadku galerii handlowych stanowiących zamknięty zbiór sklepów, z których większość (a czasem i wszystkie) nie posiada witryny od strony ulicy, konieczne jest ustawienie szyldu zawierającego informacje o sklepach znajdujących się w budynku. Rozbiórka szyldu spowoduje, że Skarżąca nie będzie mogła korzystać z nieruchomości zgodnie z zamierzonym celem, a ponadto ograniczy to prawo Skarżącej do dysponowania swoją własnością.
55. Należy podkreślić, że art. 21 Konstytucji powinien być interpretowany łącznie z art. 64 Konstytucji, który uściśla ramy ochrony własności, którą zobowiązane jest zagwarantować państwo. Co istotne, Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji wprowadza możliwość ograniczenia prawa własności. Systemowo do ograniczeń tego prawa należy stosować też przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji.
56. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawa i wolności mogą ulegać ograniczeniom. Wprowadzenie ograniczenia wolności i praw jest możliwe jedynie wtedy, gdy 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. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia praw i wolności muszą spełniać tzw. test proporcjonalności, co wiąże się z koniecznością odpowiedzi na trzy pytania:
- (a) czy dane rozstrzygnięcie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nie skutków (wymóg celowości);
 - (b) czy dane rozstrzygnięcie jest niezbędne do osiągnięcia danego skutku oraz
 - (c) czy dane rozstrzygnięcie spełnia test proporcjonalności *sensu stricto*.⁸
57. W ocenie Skarżącej ograniczenie prawa własności, o którym mowa wyżej może zostać uzasadnione względami celowości w postaci potrzeby zapewnienia porządku publicznego oraz respektowania zasad przyjętych przez władzę publiczną m.in. w miejscowych planach zagospodarowania. Nie ulega wątpliwości, że cel ten (zapewnienie porządku publicznego tj. zgodności z zasadami przyjętymi przez władzę publiczną) może być osiągnięty poprzez wydanie nakazu rozbiórki - takie działanie doprowadzi do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. Spełniona w ten sposób zostaje więc pierwsza przesłanka testu proporcjonalności.
58. Niemniej jednak, omawiane ograniczenie konstytucyjnego prawa własności w ocenie Skarżącej nie spełnia pozostałych dwóch pozostałych przesłanek testu. Efekt i cel ograniczenia (zapewnienie porządku publicznego) nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do nakładanych ciężarów. Stosowanie art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB umożliwi w skrajnych przypadkach do rozbiórki obiektów, których wybudowanie pochłonęło znaczne środki finansowe w przypadku błahej i niewykrytej na etapie postępowania zgłoszonego przez organ, nieprawidłowości np. z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się również, że w przypadku, gdy to z winy (zaniechania) organu doszło do wybudowania sprzecznego z przepisami obiektu brak jest podstaw do przerzucania odpowiedzialności za zaniechania organu administracji publicznej na inwestora oraz powinno wykorzystać się inne dostępne środki, które mogłyby posłużyć osiągnięciu celu w postaci porządku publicznego np. odpowiednie modyfikacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego doprowadzające do zgodności stanu postulowanego ze stanem rzeczywistym.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r. SK 70/13.

59. Tym samym ograniczenie prawa własności nie znajduje uzasadnienia a przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi należy uznać za sprzeczne z Konstytucją.

Ad (iii)

60. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego swoboda działalności gospodarczej stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe przysługujące jednostce i jako takie stanowi podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej⁹. Naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej może stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej¹⁰.
61. Konstytucja nie definiuje w art. 20 pojęcia swobody działalności gospodarczej, jednak w doktrynie podnosi się, że na tę zasadę składa się m.in. wolność wyboru oraz wolność wykonywania wybranej działalności gospodarczej:
- „Konstytucja nie definiuje pojęcia wolności działalności gospodarczej. Według utrwalonego w nauce prawa stanowiska zasada wolności gospodarczej oznacza swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszenia interesów publicznych. Wolność ta obejmuje więc co do istoty wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania (i zaprzestania wykonywania) wybranej działalności gospodarczej”¹¹.*
62. Art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB dopuszczają ograniczenie swobody działalności gospodarczej poprzez brak możliwości zagospodarowania na cele związane z działalnością gospodarczą nieruchomości będącej własnością przedsiębiorcy. W zależności od przypadku ograniczenie może mieć mniej lub bardziej istotne skutki dla przedsiębiorcy.
63. W sprawie poprzedzającej złożenie skargi konstytucyjnej ograniczenie działalności gospodarczej polegało na nieuzasadnionym odmówieniu posadowienia szyldu informującego o poszczególnych podmiotach prowadzących działalność w galerii handlowej należącej do Skarżącej. Naruszenie te polega na zakwestionowaniu, czy utrudnieniu prowadzenia elementarnego rodzaju działalności wykonywanej przez galerie handlowe tj. wynajmowaniu czy udostępnianiu przestrzeni - w tym również przestrzeni w postaci szyldów reklamowych. Prowadzenie takich działań wpływa bezpośrednio na przychód galerii handlowych (stanowi składnik wynagrodzenia/czynszu przewidzianego w umowach najmu) oraz w pośredni sposób – stanowiąc działanie o charakterze marketingowym, wpływającym na liczbę klientów odwiedzających centra handlowe. W przedmiotowej sprawie szyld usytuowany jest przy ruchliwej ulicy i ma za zadanie informowanie uczestników ruchu o sklepach dostępnych w galerii handlowej Spółki, a tym samym wpływa on pośrednio na ilość klientów poszczególnych sklepów galerii handlowej, co przekłada się na przychód Spółki i wyniki prowadzonej przezzeń działalności gospodarczej.
64. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Systemowo do ograniczeń swobody działalności gospodarczej stosuje się również art. 31 ust. 3 Konstytucji.
65. Podobnie jednak, jak w uwagach przytoczonych w pkt. 57-58 w ocenie Skarżącej pomimo spełnienia przesłanki celowości, ograniczenie prawa własności na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.4.2001 r., U 7/00, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2004 r., SK 9/03 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 roku, SK 24/02.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, prof. dr hab. Bogusław Banaszak.

UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB we wskazanym w *petitum* rozumieniu nie spełnia warunku proporcjonalności sensu stricto oraz warunku konieczności.

66. W konsekwencji nie zachodzi przesłanka uzasadniająca ograniczenie swobody działalności gospodarczej, a tym samym przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB we wskazanym w *petitum* rozumieniu są niezgodne z art. 20 i 22 Konstytucji.

B. Niezgodność art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB sprzed nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.) z Konstytucją

67. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB, o który oparto Wyrok NSA, został uchylony z dniem 19 września 2020 r., już po wydaniu Wyroku NSA, nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Niemniej przepis ten pozostał w UPB, wprowadzony jako art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB.

68. W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 1998 r. SK 3/98 wskazano, że samo uchylenie przepisu nie przesądza o niemożności dokonania jego zgodności z konstytucją, gdy norma ta dalej funkcjonuje w porządku prawnym: *„Podlegająca ocenie norma prawna zawsze, a więc każdorazowo gdy jest przedmiotem oceny przed Trybunałem, wymaga rekonstrukcji poprzez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego i w konsekwencji nigdy nie może być rozpatrywana w izolacji. Dopiero w taki sposób ustalona treść normatywna, a więc uwzględniająca pełny kontekst systemowy może być w toku postępowania poddana zabiegowi konfrontacji z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Z tego punktu widzenia nie jest istotne, czy kwestionowana treść normatywna jest zawarta w uchylonym formalnie przepisie prawa, istotne staje się bowiem ustalenie, czy kwestionowane rozwiązanie prawne trwa nadal w systemie czy też nie. Jeśli bowiem przyjąć trafność zapatrywania o poszukiwaniu sensu, znaczenia określonej regulacji na tle szerszego odniesienia normatywnego należy zarazem uznać, że dokonujące się formalnie zmiany w owym szerszym kontekście normatywnym poprzez zmiany całych zespołów przepisów mogą, ale nie muszą przecież wpływać na ocenę kwestionowanej normy. Podlega to ustaleniu w drodze stosownych zabiegów wykładni. Odnoszenie oceny konstytucyjności do normy, a nie do przepisu, prowadzi więc do wniosku, że Trybunał musi w postępowaniu zbadać, jakie są konsekwencje dla treści określonej instytucji wynikające ze zmiany przepisów już po zainicjowaniu postępowania. Taka metodologia dokonywania oceny (normy, a nie przepisu) wiąże się ściśle z istotą kontroli konstytucyjności prawa. (...) Należy podkreślić, że ów zabieg rekonstrukcji normy zawsze będzie nieodzowny dla dokonywanej oceny normy, niezależnie od tego, czy konkretny, kwestionowany w skardze konstytucyjnej lub wniosku przepis zmienił się czy też nie.”*

69. Wypełniając dyspozycję art. 53 ust. 1 pkt 2) UTK Skarżąca wskazuje, że przepis art. 29 ust 2 pkt 6 UPB, a obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB, zezwala na arbitralną ocenę przez organ administracyjny, co stanowi tablicę oraz urządzenie reklamowe w oparciu o kryteria nieznajdujące oparcia w ustawie, a tym samym wprowadza możliwość różnicowania sytuacji prawnej adresatów decyzji administracyjnych znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, co stanowi naruszenie:

- (i) zasady pewności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji,
- (ii) zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji;
- (iii) zasady praworządności zawartej w art. 7 Konstytucji,
- (iv) zasady ochrony prawa własności wywodzonej z art. 21 i 64 Konstytucji
- (v) zasady swobody działalności gospodarczej wywodzonej z art. 20 i 22 Konstytucji oraz
- (vi) zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji w zw. z art. 22 Konstytucji.

70. Poniżej przedstawione zostanie, na czym polegały naruszenia poszczególnych zasad i wolności wynikających z Konstytucji, o których mowa powyżej.

Ad (i)

71. Jak zostało już wskazane w pkt 30 niniejszej skargi konstytucyjnej, art. 2 Konstytucji zawiera liczne dyrektywy skierowane do władzy publicznej. Do jednej z nich należy zasada pewności prawa.

72. Zgodnie ze stanowiskiem zasada pewności prawa nakłada wymóg stanowienia prawa w sposób precyzyjny i jasny, tak aby treść praw i obowiązków nakładanych przez dany przepis była oczywista. Innymi słowy zasada ta obejmuje:

„wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a “standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności”¹²

a także:

„nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51)”¹³.

73. Trybunał wypowiedział się również, co do negatywnego aspektu zasady pewności prawa:

„ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”¹⁴.

74. Uwzględniając powyższe ustalenia doktryny oraz orzecznictwa nie sposób stwierdzić, że przepis art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (wcześniej art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) we wskazanym w *petitum* rozumieniu jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

75. Regulacja zawarta w UPB nie wyznacza jasnych kryteriów pozwalających na określenie, jakie cechy powinny posiadać dane tablice i urządzenia reklamowe aby można je było posadowić na danej nieruchomości bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Przepis art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (wcześniej art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) ani inne zawarte w UPB nie określają cech (np. gabarytów, tworzywa, wysokości, szerokości etc.), które wykluczałyby możliwość posadowienia tablicy lub urządzenia reklamowego na nieruchomości na podstawie zgłoszenia.

76. Brak dokładnie określonej hipotezy przepisu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) pozostawia tym samym otwartą furtkę dla nadmiernej swobody w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek przez organy administracji publicznej, o której mowa w przytoczonym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Nieprawidłowość ta jest szczególnie widoczna w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej, w której organy administracji publicznej a w ślad za nimi sądy administracyjne dokonały arbitralnej wykładni art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) w oparciu o kryteria pozaustawowe takie jak gabaryty, sposób usztywnienia, czy wysokość szyldu.

77. Skutki utrzymania stanu niezgodności z Konstytucją art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) prowadzić mogą do takiej wykładni jaką przyjął WSA i NSA. W Wyroku NSA na s. 19, 20 i n. NSA opisał techniczne aspekty konstrukcji szyldu i na tej podstawie uznał, że stanowi

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 roku, K 7/99.

¹³ Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 roku, K 6/02.

on konstrukcję wymagającą wydania pozwolenia na budowę. Na stronie 19 Wyroku NSA wskazano, że w sprawie „doszło do zbudowania a nie zainstalowania” szyldu, co ma świadczyć o tym, że jego posadowienie wymagało pozwolenia na budowę i nie spełniało wymogów pojęcia „instalacja” w rozumieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB). Konkluzja NSA w tym zakresie opiera się na literalnym, kolokwialnym i subiektywnym rozumieniu słowa „instalacja” i odniesieniu go do równie niejasnego rozumienia „powiązania z gruntem”. NSA wskazuje bowiem na s. 19, że uznaniu czy szyld wymaga pozwolenia na budowę „*nie decyduje sposób i metoda związania z gruntem, nie decyduje również technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania*”. Są to jednak pojęcia obszerne i niezdefiniowane w prawie, wprowadzające niebezpieczną dla pewności prawa i gwarancji stabilności praw jednostki dowolność w ustalaniu, czy dane urządzenie spełnia któreś lub wszystkie te kryteria, nie jest też zrozumiałe czy muszą być one w ocenie NSA spełnione łącznie, a jeśli nie, to czy któraś ma mieć rzekomo prymat i decydujące znaczenie.

78. Za niezgodne z Konstytucją należy uznać przepisy, których konstrukcja pozwala na całkowite uzależnienie od sądu co należy rozumieć pod danym pojęciem i jak należy wyklądać hipotezę normy, bez jakichkolwiek ustawowych wytycznych czy ram w tym względzie.

Ad (ii)

79. Nieprawidłowość wskazana wyżej, tj. zaniechanie ustawodawcy w postaci dostatecznego określenia pojęcia tablic i urządzeń reklamowych, o których mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB), a w konsekwencji pozostawienie możliwości dowolnej interpretacji tych pojęć przez organy administracji publicznej budzi poważne wątpliwości na tle zgodności takiej regulacji z art. 7 Konstytucji.
80. Z zasady praworządności wywodzonej z art. 7 Konstytucji wynika nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie oraz w granicach prawa.
81. Obecna redakcja art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) jest na tyle nieprecyzyjna i niedookreślona, że może prowadzić *de facto* do podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej poza granicami wyznaczonymi przez prawo poprzez tworzenie przez te organy dodatkowych przesłanek dla zastosowania ww. przepisu, które nie mają oparcia ustawowego. Co istotne, należy odróżnić wykładnię przepisów, do których uprawniony jest organ administracji publicznej od działań prawotwórczych, które organom administracji publicznej jak i sądom administracyjnym są zabronione.
82. W ocenie Skarżącej przepis art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) nie pozwala na stosowanie tego przepisu z użyciem wykładni (językowej, systemowej, celowościowej, funkcjonalnej) bez odwoływania się do kryteriów pozaustawowych w sytuacjach faktycznych podobnych do poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej. Dowodzi tego spór poprzedzający wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej, w którym organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne dokonały „interpretacji” regulacji UPB nie korzystając z narzędzi wykładni prawa lecz w oparciu o wytworzone arbitralnie przez siebie kryteria.
83. Tym samym organy te, a następnie sądy administracyjne weszły w kompetencje ustawodawcy tworząc samodzielnie nowe przesłanki dla zastosowania art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB), co stoi w sprzeczności z zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie oraz w granicach prawa. W konsekwencji przepis, który umożliwia czy nadaje organom władzy administracji publicznej kompetencje quasi-ustawodawcze należy uznać za sprzeczny z art. 7 Konstytucji.

Ad (iii) i (iv)

84. Co zostało wykazane w pkt 49, naruszenie przepisów Konstytucji odnoszących się do zasad ustrojowych przez regulację poddawaną ocenie często wiąże się z naruszeniem przepisów gwarantujących poszczególne wolności i prawa zawarte w rozdziale II Konstytucji. W ocenie Skarżącej podobnie jest w przypadku art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB).

85. Przepis ten jak zostało wykazane wyżej, pozwala na arbitralne stosowanie przez organ administracji publicznej wobec właściciela nieruchomości dodatkowych obostrzeń w postaci wymogu uzyskania pozwolenia na budowę ograniczając tym samym jego możliwość swobodnego dysponowania nieruchomością.
86. W konsekwencji art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) we wskazanym w *petitum* rozumieniu stanowi nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, na które składa się również prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zarządzanie nieruchomością, jej przebudowa etc. – co stanowi naruszenie art. 21 i 64 Konstytucji.
87. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 21 Konstytucji stanowi nie tylko dyrektywę ochrony prawa własności skierowaną do władzy publicznej ale także nakaz wyznaczania w procesie legislacyjnym zasad wykonywania prawa własności:
- "W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby"*¹⁵.
88. Ustawodawca nie wyznaczając jasnych kryteriów stosowania art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) zaniechał równocześnie wyznaczenia granic korzystania przez właściciela nieruchomości z przysługującym mu prawa własności, w szczególności prawa do dysponowania nieruchomością.
89. Powyższe ograniczenie możliwości dysponowania nieruchomością wpływa również na ograniczenie swobody działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i 22 Konstytucji.
90. Nieuzasadnione ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości, na której przedsiębiorca prowadzi działalność stanowi utrudnianie prowadzenia jego działalności gospodarczej.
91. Blokowanie możliwości stawiania tablic i urządzeń reklamowych może być szczególnie bolesne dla małych przedsiębiorców, dla których tablice te stanowią jedyną formę działalności marketingowej skłaniających klientów do korzystania z usług danego przedsiębiorcy (np. małe sklepy spożywcze przy drogach). Możliwość stawiania tablic i urządzeń reklamowych ma szczególnie istotne znaczenie dla działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców przy drogach szybkiego ruchu (np. stacje paliwowe, restauracje etc.), ponieważ posadowienie tablic i urządzeń reklamowych informuje podróżnych z odległości o przedsiębiorstwie, z którego usług mogą skorzystać. W konsekwencji możliwość posadowienia tablic i urządzeń reklamowych ma bezpośredni wpływ na ilość klientów oraz generowany przez przedsiębiorców przychód.
92. Podobnie jest w przypadku Skarżącej, która posadowiła szyld przy ruchliwej ulicy. Szyld ten ma za zadanie informować uczestników ruchu o najemcach prowadzących sklepy i punkty usługowe w galerii handlowej należącej do Skarżącej. Jest to działanie marketingowe, które ma wpływać na zwiększenie ilości klientów w galerii handlowej a pośrednio także na przychód Skarżącej.
93. W rzeczywistości gospodarki wolnorynkowej z bardzo silną konkurencją nie sposób wprowadzać ograniczeń gospodarowania nieruchomością galerii handlowej, która aby przetrwać rywalizację o klientów musi podejmować działalność marketingową/informacyjną **na swojej nieruchomości**.
94. Tym samym, ograniczanie możliwości gospodarowania nieruchomością w celach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą w oparciu o art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) we wskazanym w *petitum* rozumieniu stanowi naruszenie art. 20 i 22 Konstytucji.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, P2/98.

Ad (v)

95. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
96. Powyższa zasada równości wobec prawa nie ma jednak charakteru absolutnego, ponieważ naruszałaby zasadę sprawiedliwości społecznej. Należy ją interpretować w ten sposób, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji, powinny być traktowane w ten sam sposób:
- „Komentowany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji (TK – SK 32/02). 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”¹⁶.*
97. Tym samym ustawodawca powinien tworzyć normy prawne, które nie różnicują praw i obowiązków jej adresatów w nieuzasadniony sposób. Podobnie organy władzy publicznej powinny stosować prawo w taki sposób, aby nie dyskryminować ani faworyzować jednostek znajdujących się w analogicznej sytuacji.
98. Ustawodawca nie wprowadzając jednolitych kryteriów definiujących tablice i urządzenia reklamowe w UPB oraz pozostawiając tym samym interpretowanie tych pojęć organom administracji publicznej pozostawił im możliwość nierównego traktowania obywateli.
99. Organy, co pokazuje spór poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej, interpretują te pojęcia w sposób samodzielny, niezależny, w oparciu o samodzielnie i arbitralnie przyjęte kryteria opierające się na gabarytach danego urządzenia. Brak określonych kryteriów będzie powodował różnice w stosowaniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) przez organy administracji publicznej, ponieważ każdy organ będzie mógł dowolnie interpretować pojęcia tablicy i urządzenia reklamowego nie będąc związany przesłankami ustawowymi.
100. W konsekwencji w podobnych przypadkach organy administracji będą zezwalały lub odmawiały prowadzenia robót budowlanych w oparciu o zgłoszenie, a tym samym dojdzie do nierównego traktowania jednostek.
101. Niezależnie od opisanej wyżej możliwości różnego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB dopuszczając stosowanie dowolnych kryteriów interpretacyjnych dotyczących tablic i urządzeń reklamowych takich jak np. ich gabaryty prowadzi do niezasadnego dyskryminowania większych podmiotów gospodarczych takich jak galerie handlowe. Kryteria gabarytów i związania z gruntem mają skutek dyskryminujący, bo w gorszej pozycji stawiają większe podmioty takie jak galerie handlowe, które ze względu na skalę prowadzonego biznesu zmuszone są do stawiania większych obiektów o charakterze reklamowym. Dyskryminacja ta polega na odmówieniu im możliwości posadowienia szyldów proporcjonalnych do prowadzonej przez nich działalności w trybie zgłoszeniowym.
102. W rezultacie należy przyznać, że art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 Konstytucji.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tuleja Piotr (red.).

C. Niezgodność art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 UPZP z Konstytucją

103. Wypełniając dyspozycję art. 53 ust. 1 pkt 2) UTK Skarżąca wskazuje, że przepis art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 UPZP rozumiane w ten sposób, że rada gminy może w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami UPZP ukształtowanymi mocą wejścia w życie Ustawy krajobrazowej, co skutkuje zróżnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów UPZP, w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 UPZP, stanowi naruszenie:
- (i) zasady praworządności zawartej w art. 7 Konstytucji w związku z art. 87 Konstytucji w związku z art. 94 Konstytucji,
 - (ii) zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji w związku z art. 64 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - (iii) zasady zaufania obywateli do państwa wywodzonej z art. 2 Konstytucji.
104. Poniżej przedstawione zostanie, na czym polegały naruszenia poszczególnych zasad i wolności wynikających z Konstytucji, o których mowa powyżej.

Ad (i)

105. Na podstawie art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej są zobligowane do działania na podstawie oraz w granicach obowiązującego prawa. System tego prawa, w tym zasadę jego hierarchicznej budowy określa art. 87 Konstytucji:
- „Konstytucja określa relacje nadrzędności i podrzędności pomiędzy poszczególnymi źródłami prawa. W ten sposób podmiot wydający dane źródło prawa jest zobowiązany do zachowania zgodności treści wydawanego aktu z treścią aktów zajmujących wyższe miejsce w hierarchii. Ponadto wydawanie aktów prawnych o określonej pozycji w hierarchii źródeł prawa powinno pozostawać w spójności z aktami wyższego rzędu oraz służyć realizacji i konkretyzacji postanowień takich aktów (por. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, s. 46)”¹⁷.*
106. Artykuł 94 Konstytucji wskazuje zaś, że akty prawa miejscowego ustanawiane są wyłącznie na podstawie i w granicach zawartych w ustawie utwierdzając obowiązek tworzenia hierarchicznie spójnego systemu norm prawnych.
107. Tym samym władza publiczna jest zobowiązana do przestrzegania prawa w określonej hierarchii. W konsekwencji, jeśli dany organ posiada kompetencje prawotwórcze, powinien on dostosować wydawane przez siebie akt normatywny do aktu znajdującego się wyżej w hierarchii źródeł prawa. Dotyczy to w szczególności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem kompetencji prawotwórczej powyższych organów w zakresie aktów prawa miejscowego są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane przez rady gminy na podstawie art. 20 UPZP.
108. Ustawa krajobrazowa wprowadza zmiany do UPZP, na podstawie której wydawane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Nowelizacja zakłada m.in. zmianę art. 37a ust. 3 UPZP, zgodnie z którą rada gminy nie będzie miała możliwości zakazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego usytuowania sztyldów na nieruchomości.
109. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej powyższe zmiany nie miały wpływać na moc obowiązującą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed wejściem w życie Ustawy krajobrazowej. Możliwa jest więc sytuacja, w której wydane przed

¹⁷ Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243 red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek.

wejściem w życie Ustawy krajobrazowej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą zawierały przepisy sprzeczne z UPZP po nowelizacji Ustawą krajobrazową.

110. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej niezgodne z UPZP przepisy aktów prawa miejscowego, o których mowa wyżej zachowują moc. Tym samym dochodzi do sytuacji, w której akt prawa miejscowego jest sprzeczny z aktem normatywnym znajdującym się wyżej w hierarchii prawnej, tj. z UPZP. Stanowi to naruszenie zasad praworządności oraz hierarchicznej budowy polskiego systemu prawa wywodzonych odpowiednio z art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji.
111. W sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej sprzeczność, o której mowa wyżej przybrała postać zakazu stawiania szyldów na oznaczonym obszarze wynikającej z § 2 pkt 15 podczas, gdy UPZP wyłączył w art. 37a ust. 3 możliwość zakazania sytuowania szyldów na nieruchomościach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Ad (ii)

112. Jak zostało wykazane w pkt 97 niniejszej skargi konstytucyjnej, przepis art. 32 Konstytucji nakazuje władzom publicznym traktowanie w ten sam sposób obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji.
113. Nie ulega zatem wątpliwości, że z wolności zagwarantowanej przez akt prawa powszechnie obowiązującego w postaci ustawy powinni korzystać wszyscy jej adresaci. Tym samym, jeśli znowelizowana Ustawą krajobrazową UPZP gwarantuje możliwość stawiania szyldów na nieruchomościach (poprzez wyłączenie wprowadzenia zakazu stawiania szyldów na nieruchomościach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) należy uznać, że prawo to powinno być dostępne powszechnie.
114. Przepis art. 12 ust. 1. i 2 Ustawy krajobrazowej zakłada jednak utrzymanie w mocy przepisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są sprzeczne ze znowelizowaną UPZP. Ustawa krajobrazowa nie zawiera przepisów regulujących termin, do upływu którego rady gmin mają dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanej Ustawy krajobrazową UPZP.
115. Tym samym równolegle będą obowiązywały „stare” miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wydane przez wejściem w życie Ustawy krajobrazowej i sprzeczne z UPZP oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wydane na podstawie znowelizowanej UPZP różnicując tym samym sytuację prawną obywatela znajdującego się w różnych gminach, bowiem bez określenia żadnego terminu obowiązywania planów i uchwał krajobrazowych w jednej gminie będzie obowiązywał miejscowy plan regulujący możliwość i warunki ustawiania szyldów, a w innej gminie będzie to regulowane poprzez uchwałę krajobrazową i według innych zasad. Skarżąca wyjaśnia od razu, że nie chodzi zatem o konieczność pozbawienia mocy obowiązującej „starych” planów, ale o to, że sprzeczne z Konstytucją przepisy powodują bezterminowy dualizm prawny w tych samych sytuacjach faktycznych, na różnych obszarach kraju.
116. Powyższe prowadzi do sytuacji, w której obywatele znajdujący się w podobnych sytuacjach (np. będący właścicielami nieruchomości o podobnych rozmiarach, przeznaczeniu i lokalizacji) będą traktowani w sposób różny. Przykładowo Spółka zgodnie z MPZP nie może postawić szyldu na Nieruchomości, natomiast inny właściciel nieruchomości znajdującej się w gminie, która wydała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w oparciu o znowelizowaną przez Ustawę krajobrazową UPZP będzie taką możliwość mieć.
117. Powyższe stanowi naruszenie art. 32 w zw. z art. 64 Konstytucji.
118. Konstytucja przewiduje możliwość ograniczenia zasady równości wobec prawa w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wydaje się, że potencjalnie ograniczenie wynikające z art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej mogłoby spełniać przesłankę porządku publicznego i ochrony środowiska wymienioną w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niemniej rozwiązanie te nie spełnia wymogów „testu proporcjonalności”, w szczególności przesłanki niezbędności:

„Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału, ocena zarzutu braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”¹⁸.

119. Ustawodawca wprowadzając w życie zmiany w UPZP, które wpływały na zgodność z UPZP aktów prawa miejscowego wybrał rozwiązanie polegające na utrzymaniu w mocy aktów prawa miejscowego mimo ich potencjalnej sprzeczności ze znowelizowaną UPZP. Wydaje się, że w ocenie ustawodawcy rozwiązanie te było podyktowane koniecznością wprowadzenia w życie przepisów gwarantujących ochronę porządku publicznego i ochrony środowiska.
120. Rozwiązanie przyjęte przez Ustawodawcę w art. 12 ust. 1 i ust 2 Ustawy krajobrazowej w ocenie Spółki nie jest jednak niezbędne dla ochrony wskazanego wyżej interesu. Proporcjonalnym środkiem byłoby wprowadzenie okresu przejściowego, podczas którego rady gmin miałyby możliwość dopasowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanego UPZP. Wprowadzenie takiego środka również umożliwiłoby ochronę porządku publicznego oraz środowiska bez konieczności naruszania zasady równości wobec prawa.
121. Tym samym nawet jeśli przyjąć by konieczność ograniczenia zasady równości wobec prawa wynikającą z przepisów art. 31 ust. 3 Konstytucji, to nie została ona wprowadzona w sposób proporcjonalny. W konsekwencji ograniczenie te nie jest uzasadnione, co skutkuje brakiem zgodności art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej we wskazanym w *petitum* rozumieniu z art. 32 Konstytucji.

Ad (iii)

122. Wskazane wyżej nieprawidłowości mają również wpływ na ocenę art. 12 ust. 1 i ust. 2 Ustawy krajobrazowej we wskazanym w *petitum* rozumieniu z perspektywy jej zgodności z art. 2 Konstytucji, a w szczególności zgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa.
123. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Ustawodawca powinien kształtować przepisy w taki sposób, aby gwarantować przewidywalność działań organów państwa:
*„Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (wyr. TK z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138; zob. także – jako jeden z wielu – wyr. z 2.4.2007 r., SK 19/06, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 37)”*¹⁹.
124. Rozwiązanie wprowadzone w art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej polegające na utrzymaniu w mocy przepisów aktów rangi podustawowej sprzecznych z UPZP bezterminowo nie gwarantuje jednostce, która zastosowała się do przepisów utrzymanych w mocy, bezpieczeństwa prawnego.
125. Wynika to faktu, że przepisy te jako sprzeczne z aktem wyższego rzędu mogą być następnie podważane. W konsekwencji same działania obywatela oparte na tych przepisach mogą okazać się niewłaściwe. Obywatel nie może mieć więc pewności, że mimo dostosowania się przez niego do obowiązujących przepisów jego działania będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. W konsekwencji należy uznać, że art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej we wskazanym w *petitum* rozumieniu narusza art. 2 Konstytucji.

*

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r. SK 70/13.

¹⁹ Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek.

126. Powyżej opisane naruszające Konstytucję przepisy łączą się z uszczerbkiem dla praw i wolności obywatela wskazanych w rozdziale IV powyżej.
127. Naruszenie zasady zaufania z art. 2 Konstytucji powoduje skutek w postaci ograniczenia prawa własności i swobody działalności gospodarczej. Ustawodawca powinien był ukształtować art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB w taki sposób, aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności w tym, mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzania robót budowlanych na swojej nieruchomości. W szczególności, jeśli ta budowa jest konieczna do prowadzenia przez niego działalności gospodarczej na takiej nieruchomości.

VI. WYCZERPANIĘ PRAWNEJ DROGI ZASKARŻENIA ORAZ ZACHOWANIE TERMINU DO WNIESIENIA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

128. Zgodnie z brzmieniem art. 77 ust. 1 UTK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.
129. Wraz z wydaniem Wyroku NSA będącego rozstrzygnięciem zapadłym w II instancji postępowania sądownoadministracyjnego doszło do wyczerpania drogi prawnej przysługującej Skarżącej od Nakazu rozbiórki. Skarżącej nie przysługuje żaden środek odwoławczy od Wyroku NSA. Nie ziściły się w niniejszej sprawie podstawy do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia.
130. Z uwagi na okoliczność, że Wyrok NSA wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi Skarżącego w dniu 19 października 2020 r., termin do wniesienia skargi konstytucyjnej upływa w niniejszej sprawie w dniu 19 stycznia 2021 r.

* * *

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.



dr Michał Jabłoński
adwokat

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia skargi konstytucyjnej oraz do działania przed Trybunałem Konstytucyjnym wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
2. Odpis aktualny z Krajowego Rejestru Sądowego Skarżącej,
3. Odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia sierpnia 2020 r., sygn.
4. Odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z dnia stycznia 2018 r., sygn. akt ,
5. Odpis decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 roku, nr
6. Odpis decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P z dnia kwietnia 2017 r. nr
7. Postanowienie z dnia września 2017 roku w przedmiocie wstrzymania wykonalności nakazu rozbiórki,
8. Uchwała Rady Miasta P z dnia sierpnia 2006 r., nr ,
9. Cztery odpisy niniejszej skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.