



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 30/21
BAS-WAK-1793/21

Warszawa, 14 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej C sp. z o.o. z 19 stycznia 2021 r. (sygn. akt SK 30/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), jest **zgodny** z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c ustawy wskazanej w punkcie 1 jest **zgodny** z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 22 Konstytucji;
- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.) w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.), jest **zgodny** z art. 2, art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 ust. 1-2 w związku z art. 94 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Skargą konstytucyjną z 19 stycznia 2021 r. C sp. z o.o. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez adwokata Michała Jabłońskiego, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) o stwierdzenie niezgodności art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.; obecnie t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.; dalej: prawo budowlane) z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącej norma, zgodnie z którą 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 prawie budowlanym (art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* prawa budowlanego), w przypadku gdy sprzeczność ta była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu, jest niezgodna z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji.

2. Skarżąca wystąpiła również o stwierdzenie, że art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 22 Konstytucji. Według skarżącej norma zawarta w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego rozumiana w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych, które polegają na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych, jest zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, przy czym dla oceny zastosowania tego przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego, takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, co stanowi niesprecyzowane („nieskonkretyzowane”) kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu, jest niezgodna z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji.

3. Ponadto, skarżąca wystąpiła o 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 (Dz. U. poz. 774 ze zm.; dalej: ustawa krajobrazowa) w związku

z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., obecnie t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 ust. 1-2 w związku z art. 94 Konstytucji. Według skarżącej rada gminy może w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „ukształtowanymi” w wyniku wejścia w życie ustawy krajobrazowej. W ten sposób ma miejsce zróżnicowanie stosowania przepisów rangi ustawowej, czyli przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wobec adresatów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się „na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3” ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co jest niezgodne z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji.

4. Zestawienie przepisów przywołanych przez skarżącą w *petitum* skargi prowadzi do stwierdzenia, że przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu obejmuje:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego;
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego;
- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

5. Należy zaznaczyć, że kontrola wymienionych przepisów dotyczy ich brzmienia z daty wydania prawomocnych orzeczeń w sprawie skarżącej, co znajduje potwierdzenie w konstrukcji skargi konstytucyjnej, przyjętej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Według tego przepisu skarga dotyczy zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie, tj. sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jej (tj. skarżącej) wolnościach lub prawach albo o jej obowiązkach określonych w Konstytucji. Wynika z tego, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną znajduje zastosowanie zasada *tempus regit actum*, czyli kontrola konstytucyjności obejmuje przepisy, które ukształtowały sytuację prawną skarżącej.

6. Przepisy, które są przedmiotem skargi mają następujące brzmienie:

1) przepisy prawa budowlanego:

a) art. 50 ust. 1 pkt 4:

„W przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych: [...]

4) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, w projekcie budowlanym lub w przepisach”;

b) art. 51 ust. 7:

„Przepisy ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosuje się odpowiednio, jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48 albo w art. 49b, zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1”;

c) art. 30 ust. 5 i 6:

„5. Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Właściwy organ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”;

„6. Właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli: 1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; 2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy; 3) zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje”;

d) art. 29 ust. 2 pkt 6:

„2. Pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na: [...];

6) instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym” [obecnie przepis ten

odpowiada aktualnemu brzmieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego].

2) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej:

„1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc.

2. Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

3) art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

„1. 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. [...]

3. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów”.

7. Ponadto, skarżąca wniosła, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P z dnia kwietnia 2017 r. (sygn.), utrzymanej w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r. (sygn.), nakazującej skarżącej rozbiórkę urządzeń posadowionych na nieruchomości. W związku z tym TK w dniu 2 czerwca 2021 r. wydał postanowienie (sygn. akt Ts 15/21), w którym zdecydował wstrzymać wykonanie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P z dnia kwietnia 2017 r. (sygn.),

utrzymanej w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r. (sygn.).

8. Na końcu skargi skarżąca wniosła, na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed TK, w tym kosztów zastępstwa przez pełnomocnika na rzecz skarżącej, według norm przepisanych, również w przypadku nieuwzględnienia przez TK przedmiotowej skargi konstytucyjnej.

II. Stan faktyczny poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej

W dniu maja 2016 r. do Prezydenta Miasta P wpłynęło zgłoszenie (podanie z dnia kwietnia 2016 r.) skarżącej, tj. C sp. z o.o., dotyczącej zamiaru wykonania na części działki nr przy ul. w P robót budowlanych. Roboty te miały polegać na „realizacji prac ziemnych dotyczących wyrównania terenu i zagospodarowania terenu zielenią urządzoną” oraz „posadowieniu szyldu informującego o działalności spółki, który nie będzie trwale połączony z gruntem” (decyzja Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r. sygn. , s. 1). Organ administracji architektoniczno-budowlanej zgłosił sprzeciw w drodze decyzji z dnia maja 2016 r. (sygn.

), stwierdzając, że budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego R (uchwała Rady Miasta P nr z dnia sierpnia 2006 r., bowiem planowana inwestycja obejmuje budowę reklamy wolno stojącej, co jest zakazane regulacją dotyczącą zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawartą w § 4 pkt 2 ust. 2 powołanej uchwały. Od sprzeciwu skarżąca wniosła odwołanie.

Wojewoda postanowieniem z dnia lipca 2016 r. (sygn.) stwierdził niedopuszczalność odwołania skarżącej, gdyż zostało ono wniesione przez nią przed terminem, przy czym sprzeciw został doręczony skarżącej, a nie jej pełnomocnikowi. Po prawidłowym doręczeniu decyzji Prezydent Miasta P rozpatrzył wniesione przez skarżącą odwołanie i w dniu września 2016 r. wydał ostateczną decyzję (sygn.), w której została

uchylona w całości decyzja z dnia maja 2016 r. (sygn.)
oraz umorzone postępowanie organu pierwszej instancji, gdyż sprzeciw został
zgłoszony po ustawowym terminie.

W dniu grudnia 2016 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla
Miasta P przeprowadził kontrolę robót budowlanych, która dotyczyła
wybudowania trzech wolno stojących, trwale związanych z gruntem urządzeń
reklamowych. Urządzenia te reklamowały działalność skarżącej na nieruchomości
przy ul. w P na działkach . W wyniku
przeprowadzonej kontroli organ nadzoru budowlanego pierwszej instancji w dniu
lutego 2017 r. zawiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania
administracyjnego w sprawie legalności robót budowlanych, tj. związanych
z wybudowaniem wolno stojącego, trwale związanego z gruntem urządzenia
reklamowego na nieruchomości przy R w P (działka nr
), które były związane z działalnością skarżącej, czyli
C przy ul. w P .

Następnie, w dniu kwietnia 2017 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego dla Miasta P wydał decyzję (sygn.
), na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca
1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23;
obecnie t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) oraz art. 51 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 51 ust.
7 prawa budowlanego, zgodnie z którą nakazał skarżącej (inwestorowi) rozbiórkę
wolno stojącego, trwale związanego z gruntem urządzenia reklamowego na
nieruchomości przy R w P (działka nr
), które jest związane z funkcjonowaniem C przy
ul. w P . Nakaz ten został wydany, gdyż – jak wskazano
– wybudowanie spornego urządzenia reklamowego pozostawało w kolizji z przepisem
aktu prawa miejscowego, tj. z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania
przestrzennego (konkretnie z § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Miasta Poznania z dnia
sierpnia 2006 r. nr) i, co za tym idzie, kolizja ta mogła zostać
rozwiązana jedynie poprzez dostosowanie stanu faktycznego, istniejącego na działce
nr , do stanu odpowiadającego przepisom prawa, czyli do stanu wyrażającego
zakaz lokalizacji reklam wolno stojących na tej nieruchomości.

Oznaczało to nakaz rozbiórki spornego nośnika reklamowego, a inne
rozstrzygnięcie, przewidziane w art. 51 ust. 1 prawa budowlanego, nie doprowadziłoby

do osiągnięcia celu zgodności z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego. W uzasadnieniu decyzji Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta P powołał się m.in. na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 kwietnia 2013 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2799/12), zgodnie z którym „[b]udowa obiektu budowlanego, nawet nie wymagającego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, wbrew postanowieniom planu miejscowego jest innym przypadkiem samowoli budowlanej polegającym na realizacji obiektu niezgodnie z przepisami. W wypadku wybudowania takiego obiektu wbrew postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odpowiednie zastosowanie ma, między innymi, przepis art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 7 p.b. dający podstawę do orzeczenia nakazu rozbioru obiektu, gdy nie można doprowadzić go do stanu zgodnego z prawem. Wynika z tego, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest właściwy do likwidacji samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektu budowlanego wbrew ustaleniom obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również wówczas, gdy budowa taka nie musiała być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem”.

W dniu kwietnia 2017 r., od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P skarżąca wniosła odwołanie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W odwołaniu skarżąca zażądała uchylenia zaskarżonej decyzji w całości oraz umorzenia postępowania organu administracyjnego pierwszej instancji, „z uwagi na brak podstaw prawnych do wydania Zaskarżonej decyzji”.

Ponadto, w toku postępowania odwoławczego skarżąca pismem (podaniem) z dnia lipca 2017 r. wniosła o zawieszenie postępowania administracyjnego, ponieważ wezwała ona w dniu lipca 2017 r. Radę Miasta P do usunięcia naruszenia prawa, które miało polegać na dalszym utrzymywaniu w mocy § 4 ust. 2 pkt 2 w związku z § 15 uchwały Rady Miasta Poznania z dnia sierpnia 2006 r., nr . Według skarżącej wymienione wyżej przepisy uchwały „dotknięte są (...) wadą nieważności, jako uchwalone oraz utrzymywane nadal w mocy bez podstawy prawnej”, a rozstrzygnięcie o ich zgodności z prawem albo niezgodności z prawem jest niezbędne dla rozpatrzenia przedmiotowej sprawy i, co za tym idzie, wydania decyzji administracyjnej. W związku z tym kwestia ta, zdaniem skarżącej, miała kluczowe znaczenie i decydowała o wyniku dalszego postępowania. Dlatego też zawieszenie postępowania było w przedmiotowej sprawie niezbędne.

Wniosek o zawieszenie postępowania administracyjnego został podtrzymany przez skarżącą w podaniu z dnia lipca 2017 r. i dodatkowo uzupełniony informacją o wniesieniu przez skarżącą skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P na uchwałę Rady Miasta P w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego W dniu sierpnia 2017 r.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał postanowienie, w którym odmówił zawieszenia postępowania administracyjnego. Decyzją z dnia sierpnia 2017 r. (sygn.) organ II instancji utrzymał zaskarżoną decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P w mocy.

Na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r. skarżąca wniosła w dniu września 2017 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P , przy czym dodatkowo zgłosiła wniosek (pismo z dnia września 2017 r.) do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wstrzymanie wykonania w całości zaskarżonej decyzji, zgodnie z którą nakazano rozbiórkę – wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę – „wolno stojącego, trwale związanego z gruntem urządzenia reklamowego na nieruchomości przy R w P (działka nr), związanego z funkcjonowaniem C przy ul. w P ”. W tej sprawie Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał postanowienie z dnia września 2017 r. (), zgodnie z którym wstrzymał wykonanie w całości decyzji

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r. (sygn.). W uzasadnieniu podniesiono m.in., że w ocenie organu pozwanego z ostrożności procesowej (w związku z ewentualną potrzebą przymusowego wykonania nałożonego obowiązku) jest wskazane wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, do czasu oceny jej legalności przez sąd.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w P w wyroku z stycznia 2018 r. (sygn. akt) oddalił skargę na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z sierpnia 2017 r. (Nr) w przedmiocie nakazu rozbiórki budowli. W uzasadnieniu uznał, że wydane w sprawie decyzje organów obydwu instancji są zgodne z prawem, zaś zarzuty i wnioski sformułowane przez skarżącą okazały się chybione. Ponadto, Sąd podzielił stanowisko organów nadzoru budowlanego, że w przedmiotowej sprawie chodzi

o urządzenie reklamowe wolno stojące, które zostało trwale związane z gruntem. Świadczyć zaś o tym miało zastosowane rozwiązanie konstrukcyjne, polegające na powiązaniu nośnika z gruntem na tyle trwale, że opiera się ono degradującym czynnikiem zewnętrznym.

Sąd podzielił również pogląd wyrażony w judykaturze, zgodnie z którym o tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem czy też nie, decyduje nie tyle sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego na inne miejsce, lecz to czy wielkość takiego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego związania (wyroki NSA z: 16 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2330/15 i 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2471/15;). W związku z tym parametry techniczne obiektu, w szczególności: wielkość urządzenia, jego masa i sposób związania z gruntem za pomocą betonowego fundamentu powierzchniowego nie pozwalają na odmienną jego kwalifikację i, co za tym idzie, uznanie, że postawienie urządzenia stanowi roboty budowlane w postaci instalacji. Poza tym bezpieczeństwo konstrukcji urządzenia reklamowego wolno stojącego zostało zapewnione m.in. przez betonowy fundament, który spowodował trwale związanie z gruntem. Dlatego wykonany obiekt powstał w efekcie budowy, gdyż w jego skład wchodzi części typowo budowlane, tj. fundament i konstrukcja nośna. Ponadto, zdaniem Sądu, argumentacja skarżącej, że przedmiotowe wolno stojące urządzenie reklamowe, które jest znacznych rozmiarów, należy uznać za sztyld informacyjny było całkowicie chybione. Także za całkowicie chybione uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w P twierdzenie skarżącej, że o trwałym związaniu z gruntem decyduje „wola inwestora” określona w zgłoszeniu, w którym wskazano, że sztyld ten nie będzie trwale związany z gruntem. Sąd zaznaczył jednocześnie, że podziela argumentację Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który stwierdził, argumentując *ad absurdum*, że przyjęcie, iż to właśnie wola inwestora miałyby być wyznacznikiem uznania trwałości związania z gruntem obiektu budowlanego prowadziłyby do sytuacji, że za nietrwale związane z gruntem, ze względu na wolę inwestora, można by uznać budynki mieszkalne lub hale produkcyjne. Sąd zaznaczył, że fakt, iż inwestor dokonał skutecznego zgłoszenia, mimo że wymagane było uzyskanie pozwolenia na budowę, nie oznaczało, że organy nadzoru budowlanego nie mogły podjąć postępowania, którego celem było sprawdzenie, czy miało miejsce naruszenie prawa. W związku z tym obydwie orzekające organy administracyjne ustaliły, że dla terenu obejmującego

działkę nr przy R w P obowiązuje plan miejscowy , który wprowadził zakaz lokalizacji reklam wolno stojących, a dopuszcza jedynie lokalizowanie reklam na budynkach, które nie mogą przekraczać 20% powierzchni elewacji. Dlatego przedmiotowe wolno stojące urządzenie reklamowe nie odpowiada wymogom przepisów tego planu miejscowego i jedynym sposobem doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem jest właśnie rozbiórka tej budowli.

Co istotne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w P wyrokiem z grudnia 2017 r. (sygn. akt) oddalił skargę skarżącej, która dotyczyła wyżej wymienionego planu miejscowego . Sąd uznał bowiem, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji Rada Miasta P nie podjęła tzw. uchwały krajobrazowej. Dlatego nadal obowiązywały przepisy planu miejscowego , które zakazywały lokalizacji reklam wolno stojących (chodzi o § 4 ust. 2 pkt 2 i § 2 pkt 15).

W trakcie rozprawy sądowej pełnomocnik skarżącej przedłożył do protokołu rozprawy załącznik, wskazując na zasadność przedstawienia TK pytania prawnego oraz ewentualnego zawieszenia postępowania, na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.). W motywach tego wniosku skarżąca sformułowała pytanie: „czy art. 29 ust. 2 pkt 6 p.b. [prawa budowlanego] rozumiany w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych polegające 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, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP zasadą określoności przepisów prawa?”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odmówił przedstawienia TK wyżej wymienionego pytania prawnego, gdyż przepis ten nie budzi wątpliwości co do jego konstytucyjności.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z stycznia 2018 r. (sygn. akt) skarżąca wniosła skargę kasacyjną. NSA wyrokiem z sierpnia 2020 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię, tj. art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7, art. 30 ust. 5 i 6 prawa

budowlanego w związku z art. 2 Konstytucji; art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego w związku z art. 2 pkt 16a, 16b i 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; art. 2 pkt 16a i 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 2 pkt 15 uchwały Rady Miasta P
z dnia sierpnia 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w P w związku z art. 3 pkt 3 prawa budowlanego w związku z art. 47 i 48 Kodeksu cywilnego w związku z art. 6 Kodeksu postępowania cywilnego; art. 37a ust. 3 w związku z art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 2 pkt 2 w związku z § 2 pkt 15 powołanego wyżej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 51 ust. 1 pkt 1 i art. 51 ust. 7 prawa budowlanego; art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 51 ust. 1 pkt 1 i art. 51 ust. 7 prawa budowlanego; art. 2 pkt 16a, 16b i 16d w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 3 pkt 2 prawa budowlanego w związku z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 2 pkt 15 i § 4 pkt 2 pkt 2 powołanego wyżej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 51 ust. 1 pkt 1 i art. 51 ust. 7 prawa budowlanego w związku z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji; art. 30 ust. 5 *in fine* prawa budowlanego w związku z art. 2 Konstytucji w związku z art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ponadto, zarzucono w skardze naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego; art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 125 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego; art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 98 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego; art. 193 Konstytucji w związku z art. 141 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez zaniechanie przedstawienia

TK pytania prawnego co do zgodności art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego z zasadą określoności prawa; art. 141 § 4 w związku z art. 153 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podnosząc wyżej wymienione zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi poprzez uchylenie kwestionowanej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji w całości, ewentualnie zaś uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Ponadto, skarżąca wniosła, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, o przedstawienie przez NSA TK pytań prawnych dotyczących zgodności:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do władzy publicznej;
- 2) art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego z wywodzoną z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa;
- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z konstytucyjnymi standardami przyzwoitej legislacji, zaufania do władzy publicznej, praworządności i niedyskryminacji (art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz ze standardami konstruowania upoważnień do stanowienia aktów prawa miejscowego, które wynikają z art. 94 Konstytucji.

NSA uznał, że zarzuty skargi kasacyjnej, zarówno formalne jak i materialne, w zasadzie sprowadzają się do trzech zagadnień:

- 1) kwestionowania przez skarżącą zaliczenia spornego urządzenia reklamowego do budowli, o których mowa w art. 3 pkt 3 prawa budowlanego, a nie do urządzeń reklamowych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego ;
- 2) kwestionowania możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania nadzorczego w trybie art. 50 i art. 51 prawa budowlanego i, co za tym idzie, wydania zaskarżonych w przedmiotowej sprawie decyzji, w sytuacji dokonania zgłoszenia spornej inwestycji i niewniesienia przez uprawniony organ sprzeciwu w określonym w ustawie terminie;

- 3) kwestionowania przyjętej przez Sąd niezgodności posadowionego urządzenia reklamowego z obowiązującymi na tym terenie przepisami § 4 ust. 2 pkt 2 w związku z § 2 pkt 15 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podnosząc, że wymienione wyżej przepisy uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są niezgodne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy krajobrazowej.

W przypadku pierwszej kwestii NSA stwierdził, że WSA w P prawidłowo uznał, iż urządzenie reklamowe jest konstrukcją przestrzenną, która stanowi budowlaną i techniczno-użytkową całość. Trafnie przyjęto, że niejednokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych był wyrażany pogląd, zgodnie z którym o tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem czy też nie, nie decyduje sposób i metoda związania z gruntem, nie decyduje także technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, w tym jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania (takie stanowisko wyrażono m.in. w wyrokach NSA z: 1 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1461/08; 10 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1596/09; 5 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 25/10; 8 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2900/12; 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 737/13). W związku z tym NSA stwierdził, że Sąd administracyjny pierwszej instancji właściwie ocenił, że urządzenie reklamowe wymagało uzyskania pozwolenia na budowę, a określone w art. 29-31 prawa budowlanego wyjątki zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej (wyrok NSA z 8 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2900/12).

Jeśli chodzi o drugą kwestię NSA uznał, że w sytuacji gdy skarżąca (inwestor) dokonał zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych dla inwestycji, która wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a organ wadliwie nie wniósł sprzeciwu, to obowiązkiem organu jest wszczęcie postępowania legalizacyjnego. Dlatego w takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego powinien wszcząć postępowanie w celu doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, gdyż brak sprzeciwu nie legalizuje inwestycji, która w sposób oczywisty narusza przepisy prawa budowlanego (np. wyroki NSA z: 6 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1294/09; 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/10; 28 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 178/10).

Poza tym z akt sprawy wynikało, że sporne urządzenie reklamowe zostało wybudowane w innej lokalizacji niż było to wskazane w zgłoszeniu, co tym bardziej potwierdzało możliwość kwestionowania samego zgłoszenia.

W przypadku ostatniej kwestii NSA stwierdził, że przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego jest nadal planem obowiązującym, w tym również w zakresie wymogów dotyczących umieszczania urządzeń reklamowych. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 ustawy krajobrazowej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy, zachowały moc prawną. Dlatego też wejście w życie ustawy krajobrazowej, mimo zmiany przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wpłynęło na zgodność z regulacją ustawową przedmiotowego planu miejscowego z dnia sierpnia 2006 r., w szczególności w zakresie sytuowania urządzeń reklamowych i definiowania reklam. W konsekwencji organy rozpoznające przedmiotową sprawę były zobowiązane do uwzględniania planu miejscowego, który obowiązywał.

Ponadto, NSA nie znalazł podstaw do wystąpienia z wymienionymi wyżej pytaniami prawnymi do TK, o co wnioskowała skarżąca. Według bowiem składu orzekającego, NSA brak było wątpliwości co do zgodności przepisów prawa z Konstytucją.

W tym stanie rzeczy skarżąca, reprezentowana przez pełnomocnika, w dniu 19 stycznia 2021 r. wniosła skargę konstytucyjną do TK. Postanowieniem z 2 czerwca 2021 r. (sygn. akt TS 15/21) TK, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, postanowił nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg. Jednocześnie Trybunał, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK wydał postanowienie tymczasowe, zgodnie z którym wstrzymał wykonanie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P z dnia kwietnia 2017 r. (sygn.), utrzymanej w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r. (sygn.).

III. Zarzuty skarżącej

1. Zarzuty podniesione w skardze dotyczą:

- 1) naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zaufania do Państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady pewności prawa, zasady zakazu tworzenia uprawnień pozornych oraz zasady ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji);
- 2) ochrony własności (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);
- 3) zasady praworządności (art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji);
- 4) zasady wolności (swobody) działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);
- 5) równości wobec prawa (art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 22 Konstytucji).

2. Skarżąca uznała, że art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego naruszają zasadę zaufania do państwa, gdyż skarżąca (inwestor) nie może polegać na rozstrzygnięciach organu administracji publicznej, które mogą zostać – na podstawie niezmienionego stanu faktycznego – następczo zmienione, przy czym odpowiedzialność za możliwe pomyłki lub zaniedbania zostaje niejako przerzucona na inwestora. W związku z tym inwestor nie jest pewien, nawet w przypadku, gdy będzie on postępował według przepisów prawa i zgodnie z obowiązującymi procedurami, że nie spotkają go ujemne (negatywne) konsekwencje. W konsekwencji, według skarżącej, ma miejsce naruszenie art. 2 Konstytucji, z którego wynika zakaz tworzenia uprawnień pozornych. Wiąże się z tym również naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, gdyż uprawnienie do prowadzenia robót budowlanych, uzyskane na podstawie prawa budowlanego, może zostać zniesione bez odszkodowania przez organ administracyjny. Ponadto ma miejsce naruszenie prawa własności, ponieważ rezultat oraz cel jego ograniczenia, tj. zapewnienie porządku publicznego, nie jest w odpowiedniej proporcji do nakładanych ciężarów. W ten sposób występuje także naruszenie art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Według skarżącej doszło ponadto do naruszenia swobody działalności gospodarczej ze względu na utrudnienie jej wykonywania poprzez wynajmowanie lub udostępnianie przestrzeni,

w tym w formie szyldów reklamowych. Stanowi to naruszenie art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Poza tym skarżąca stwierdziła, że art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego nie precyzuje jasnych kryteriów, które pozwalają na określenie cech, jakie powinny posiadać dane tablice i urządzenia reklamowe, żeby można je było posadowić na danej nieruchomości bez uprzedniej konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. W związku z tym, zdaniem skarżącej, organy administracji oraz sądy posiadają nadmierną swobodę w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek. Według bowiem skarżącej wymieniony wyżej przepis umożliwia stosowanie kryteriów pozaustawowych i, co za tym idzie, nie pozwala na stosowanie powszechnie przyjętych zasad wykładni prawa (językowej, systemowej, celowościowej, funkcjonalnej). W ten sposób, zdaniem skarżącej, organy administracji i sądy administracyjne uzyskują kompetencje ustawodawcy. Mogą one bowiem tworzyć samodzielnie nowe przesłanki do zastosowania wyżej wymienionego przepisu, co według skarżącej jest sprzeczne z zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie oraz w granicach prawa. Oprócz tego przepis ten, według skarżącej, stanowi nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, obejmującego m.in. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jej zarządzanie, przebudowa. Brak jednolitych ustawowych kryteriów definiujących tablice i urządzenia reklamowe w prawie budowlanym pozwala na dowolne interpretowanie przez organy administracji publicznej wskazanych pojęć, co w rezultacie mogło skutkować nierównym traktowaniem obywateli. W ten sposób doszło do nieuzasadnionego dyskryminowania większych podmiotów gospodarczych właśnie takich jak galerie handlowe, które powinny mieć możliwość posadowienia szyldów proporcjonalnych do prowadzonej przez nie działalności w trybie zgłoszeniowym. W związku z tym, według skarżącej, doszło do niezgodności wyżej wymienionego przepisu prawa budowlanego z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 22 Konstytucji.

4. Ponadto, skarżąca wystąpiła o stwierdzenie, że art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust.1-2 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 ust. 1-2 w związku z art. 94

Konstytucji. Według skarżącej dokonana nowelizacja spowodowała, że rada gminy może, w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem, utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z wejściem w życie ustawy krajobrazowej. W ten sposób ma miejsce zróżnicowanie zastosowania przepisów rangi ustawowej, czyli przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wykonanie upoważnienia zawartego w art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co jest niezgodne z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji. Wynika z tego, zdaniem skarżącej, że ustawa krajobrazowa, nie określając terminu, do upływu którego rady gmin powinny dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, różnicuje sytuację prawną obywateli w poszczególnych gminach.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze jest uwarunkowane spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Należy zaznaczyć, że w każdym stadium postępowania skargowego zachodzi konieczność zbadania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. W związku z tym weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13 oraz postanowienia TK z: 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt SK 65/19).

W związku z tym składu TK, rozpoznającego sprawę *in merito*, nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 2 czerwca 2021 r. (sygn. akt Ts 15/21) o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej w analizowanej sprawie.

2. Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK nakłada na podmiot występujący ze skargą konstytucyjną obowiązek uzasadnienia postawionych zarzutów. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 1 pkt 3: „Skarga konstytucyjna zawiera: (...)”

uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”. W orzecznictwie TK sposób realizacji powyższego obowiązku ma utrwalone i jednolite znaczenie. Dlatego „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 65/21).

Należy zaznaczyć, że wymóg przedstawienia uzasadnienia rozumiany jest jako „obowiązek podania przez podmiot inicjujący postępowanie co najmniej jednego argumentu lub dowodu w odniesieniu do zarzutu niezgodności danego przepisu z każdym z wzorców kontroli; do jego realizacji nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu (...). Tak rozumiane uzasadnienie skargi stanowi jej obowiązkowy element konstrukcyjny – pismo skierowane do Trybunału jako skarga konstytucyjna może skutecznie zainicjować kontrolę konstytucyjności zaskarżonych regulacji tylko wówczas, gdy zawiera uzasadnienie” (zob. postanowienie TK z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt SK 62/19).

3. W postępowaniu skargowym wzorcami kontroli są przepisy konstytucyjne, które wyrażają wolności lub praw jednostki i jednocześnie kwalifikowane są jako prawa podmiotowe. W związku z tym należy podkreślić, że z orzecznictwa TK wynika, iż katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP [zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, (w:) *Skarga konstytucyjna*, praca zbiorowa pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 2000, s. 66-83; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 90-111]. W związku z tym „[c]harakterystyczną cechą kontroli zgodności przepisów prawa z Konstytucją, realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej jest to, że tzw. wzorcem konstytucyjnym w tym postępowaniu może być tylko ten przepis konstytucyjny, który normuje jakąś wolność lub prawo. Z tego względu określenie w tekście skargi konstytucyjnej wzorca konstytucyjnego ma istotne materialnoprawne i procesowe znaczenie”. Co istotne, „[f]akt zamieszczenia art. 79 w końcowej części

rozdziału II Konstytucji, w którym zebrane są przepisy o konstytucyjnych wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela, uzasadnia tezę, że przepisów mogących stanowić wzorzec realizowanej w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej należy szukać przede wszystkim w tym właśnie rozdziale” (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02). Ponadto, „w postępowaniu zainicjowanym skargą kontrola konstytucyjności odbywa się na podstawie przepisów statuujących konstytucyjne wolności lub prawa, a zatem przepisów będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania. Z ustabilizowanego orzecznictwa TK wynika, że katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak zasada sprawiedliwości społecznej, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK właściwego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym nie mogą też stanowić normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia”. W związku z tym „[z]asady te nie są jednak źródłem praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym i dlatego mogą pełnić funkcję tylko pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (...), pod warunkiem że ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione” (zob. wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 9/16). W szczególności samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym nie może być zasadniczo art. 2 oraz art. 7 Konstytucji, nie wynikają bowiem z nich wprost żadne konkretne prawa lub wolności (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 24/19).

W przedmiotowym postępowaniu skarżąca jako wzorce kontroli wskazała wprawdzie częściowo przepisy spoza rozdziału II Konstytucji (tj. art. 2, art. 7, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 87 ust. 1-2 i art. 94), ale zostały one jednocześnie powiązane z wzorcami ujętymi w rozdziale II Konstytucji (art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1-2 i art. 64 ust. 1-3).

V. Wzorce kontroli

1. Wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są w pierwszej kolejności art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1-2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

2. W art. 31 ust. 3 Konstytucji została wyrażona zasada proporcjonalności. Zgodnie z tym przepisem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Cytowana wyżej regulacja określa przesłanki, od których spełnienia została uzależniona możliwość wprowadzenia ograniczeń w sferze wolności i praw człowieka.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały określone przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, które mają zarówno charakter formalny, tj. odnoszą się do rodzaju aktu, który wprowadza ograniczenia, jak i materialny, tj. dotyczą treści wprowadzonych ograniczeń. W pierwszym przypadku (wymogi formalne) dotyczą obowiązku ustanowienia ograniczeń „tylko w ustawie”. W drugim zaś przypadku (wymogi materialne) obejmują konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Podstawą ich wprowadzenia jest wystąpienie jednej z wymienionych wyżej okoliczności, przy czym wprowadzenie ograniczeń nie może skutkować naruszeniem istoty wolności i praw.

Na tym tle wyrażany jest pogląd, że „[p]rzepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności”, a w „orzecznictwie Trybunał przyjął, że do oceny czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania (przeprowadzenie tzw. trójstopniowego testu proporcjonalności): 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” [zob. wyroki TK z: 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08;

24 kwietnia 2018 r., sygn. akt 27/16; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17; 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 224-225; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 44-45; K. Complak, Art. 31, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 49-50; P. Tuleja, Art. 31, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 116-119; M. Szydło, Art. 31, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 791-792].

Z wymienionych wyżej przesłanek, składających się na test proporcjonalności, najbardziej niedookreślony charakter ma ostatnia z nich. Jest ona określana mianem zakazu nadmiernej ingerencji lub przesłanką proporcjonalności *sensu stricto*. Dotyczy ona obowiązku wyboru przez prawodawcę najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości), który podlega konstytucyjnej ochronie. Ocena jej spełnienia, tak jak zresztą i pozostałych przesłanek objętych testem proporcjonalności, wymaga w konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych przez określoną regulację z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. Przepis, który wprowadza ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeśli te same rezultaty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Warto zaznaczyć, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza prowadzących do naruszenia proporcji między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma podlegać ochronie. Co ważne, oceniając naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji należy zwrócić uwagę na specyfikę poszczególnych praw i wolności, zaostrzone bowiem standardy dotyczą ograniczenia praw osobistych i politycznych (zob. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11), przy czym ograniczenia, które wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji, mają charakter uniwersalny, gdyż dotyczą – z zastrzeżeniem art. 30 Konstytucji – wszystkich konstytucyjnych wolności i praw (zob. L. Bosek, Art. 30, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 723].

3. W art. 32 ust. 1-2 Konstytucji zostały uregulowane:

- 1) pojęcie i zakres zasady równości;
- 2) zasada niedyskryminacji.

Zgodnie z powołanym przepisem: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

W związku z tym wszystkie podmioty prawa, które charakteryzują się określoną cechą relewantną powinny być traktowane równo, tj. według tej samej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących. Adresatem zasady równości są „władze publiczne”, czyli ustawodawca, organy wykonawcze, w tym samorząd terytorialny, oraz sądy. TK, już w orzeczeniu z 9 marca 1988 r. (sygn. akt U 7/87) wyróżnił dwa istotne elementy zasady równości. Chodzi mianowicie o:

- 1) równość wobec prawa, która oznacza nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa;
- 2) równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości.

W ten sposób powinna zostać zachowana zasada równości na płaszczyźnie stanowienia prawa oraz na płaszczyźnie jego stosowania. Podstawowymi uprawnieniami, które wynikają z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest prawo żądania stanowienia prawa o takiej samej treści wobec podmiotów podobnych oraz żądanie zaprzestania nieuzasadnionego różnicowania. Zasada równości stanowi jedną z rudymenarnych zasad porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Warto jednak zaznaczyć, że równość nie oznacza stosowania wobec wszystkich tych samych kryteriów.

Ponadto, w art. 32 ust. 2 Konstytucji został wyrażony zakaz dyskryminacji, który ma charakter bezwzględny i dotyczy zarówno życia politycznego, społecznego jak i gospodarczego. Generalnie dyskryminacja polega na nieuzasadnionym różnicowaniu osób w oparciu o pewne ich cechy obiektywne, np. pochodzenie społeczne, płeć, wiek [zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 225-234; W. Skrzydło, art. 32, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 45-46; K. Complak, art. 32, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 50-51; P. Tuleja, Art. 32, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 119-122; W. Borysiak, L. Bosek, art. 32, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 818-843].

4. Art. 64 ust. 1-3 Konstytucji zapewnia ochronę prawną własności, innym prawom majątkowym oraz prawu dziedziczenia. Zgodnie z powołanymi przepisami: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Artykuł ten stanowi uzupełnienie zasad ustrojowych określonych w art. 20 oraz 21 Konstytucji, czyli zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zasady ochrony własności. W szczególności stanowi rozwinięcie ogólnej zasady ochrony szeroko rozumianej własności proklamowanej w art. 21 Konstytucji. Zakres podmiotowy praw określonych w art. 64 Konstytucji został ujęty szeroko, tj. obejmuje zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Na istotę prawa własności składa się zasadniczo możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków, przy czym możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę. Zakres jednak ograniczeń prawa własności nie może niweczyć podstawowych składników prawa własności i, co za tym idzie, pozbawić ich rzeczywistej treści, prowadziłoby to bowiem do naruszenia podstawowych treści samego prawa własności [zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 385-392; W. Skrzydło, art. 64, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 78; K. Complak, art. 64, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 111-117; M. Florczak-Wątor, Art. 64, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 215-218; K. Zaradkiewicz, art. 64 (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1457-1463].

Zdaniem TK, wyrażonym w wyroku z 7 listopada 2006 r. (sygn. akt SK 42/05), „[p]rawo własności zostało zagwarantowane w art. 21 i art. 64 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że prawo to traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Obejmuje ono szereg uprawnień, na które składają się w szczególności możliwość korzystania z rzeczy, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności, a także swoboda rozporządzania rzeczą. Nie jest jednak prawem absolutnym, ustrojodawca dopuszcza bowiem ustanawianie ograniczeń

prawa własności, pod warunkiem że ustanowione ograniczenia spełniają wymagania określone w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. W świetle poglądów orzecznictwa i doktryny, wymóg ustanawiania ograniczeń w ustawie oznacza m.in., że ustawa powinna z odpowiednią precyzją określać formy i zakres ingerencji w dane prawo. Wymóg ten stanowi konkretyzację – w dziedzinie praw i wolności konstytucyjnych – ogólnej zasady określoności regulacji prawnych. Ograniczenia praw konstytucyjnych muszą ponadto spełniać wiele innych warunków. Są one dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ustanowione ograniczenia muszą zatem być zgodne z zasadą proporcjonalności. Ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z orzecznictwem TK, z tego ostatniego wymogu wynika w odniesieniu do prawa własności, że ocena konkretnego unormowania ingerującego w to prawo musi być dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Jeżeli (...) zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść («istota») prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne”.

Z kolei w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt P 12/11) TK stwierdził, że z nakazu ochrony własności zawartej w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji wynikają określone obowiązki ustawodawcy zwykłego, bowiem „[c]hodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”.

Warto jednak zaznaczyć, na co zwrócił uwagę TK w wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98), że:

- 1) „prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość

wyznaczając kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym”;

- 2) „na tle ewolucji polskich unormowań konstytucyjnych nie ma obecnie podstaw, by pojęciu własności, tak jak zostało ono użyte w art. 64 Konstytucji, przypisywać charakter szeroki i utożsamiać je z całokształtem praw majątkowych”;
- 3) „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności «nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane (P 2/98, s. 16)»”;
- 4) „art. 64 ust. 3 trzeba przypisywać szczególną rolę w interpretacji prawa własności (i granic jego ochrony), bo – w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i 2, przepis ten odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę. «Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzenia ograniczeń prawa własności. Po drugie zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności z pewnością stanowią – formalne jak też materialne – kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń» (P. 2/98, s. 16; K 13/98, s. 409)”;
- 5) „dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji)”;
- 6) „ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim naruszają «istotę» tego prawa (art. 64 ust. 3 *in fine*, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2)”.

5. Ponadto, skarżąca połączyła z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji naruszenie:

- 1) art. 2, art. 21 ust. 1 (w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz art. 22 w związku z art. 20 (w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);
- 2) art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 (w związku z art. 64 ust. 1-3), art. 20 w związku z art. 22 oraz (w związku art. 32 ust. 1-2) w związku z art. 22 Konstytucji;
- 3) art. 2, (w związku z art. 32 ust.1-2, w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3) oraz art. 7 w związku z art. 87 ust. 1-2 w związku z art. 94 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że w skardze konstytucyjnej stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania w charakterze wzorców kontroli zostały również powołane następujące przepisy konstytucyjne:

- 1) art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), który ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej;
- 2) art. 7 („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”);
- 3) art. 20 („Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”);
- 4) art. 21 ust. 1 („Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”);
- 5) art. 22 („Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”);
- 6) art. 87 ust. 1-2 („1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”);
- 7) art. 94 („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”), [zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17-57, 77-81, 155-176, 497-514, 546-549; W. Skrzydło,

art. 2, 20, 21, 22, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 17-18, 21, 33-35, 103-104, 112-113; K. Complak, art. 2, 7, 20, 21, 22; M. Haczowska, art. 87, 94, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczowskiej, Warszawa 2014, s. 15-16, 20, 34-37, 218-224, 256-260; M. Florczak-Wątor, art. 2, 7; P. Tuleja, art. 20, 21, 22; P. Radziejewicz, art. 87, 94, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 27-33, 45-47, 86-95, 281-286, 304-306; P. Tuleja, art. 2, 7; K. Zaradkiewicz, art. 20, 21; M. Szydło, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 216-252, 301-307, 500-595, 595-634; W. Sokolewicz, M. Zubik, art. 2, 7; L. Garlicki, M. Zubik, art. 20, 21, 22, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I, Wstęp, art. 1-29*, Warszawa 2016, s. 94-173, 239-257, 513-575].

Przepisy wymienione wyżej zasadniczo nie dotyczą wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (które to stanowią przedmiot regulacji w rozdziale II, tj. w art. 30-86 Konstytucji) i generalnie nie stanowią źródła praw ani wolności obywateli czy też wolności i praw człowieka. Wzorcem konstytucyjnym w postępowaniu prowadzonym w trybie skargi konstytucyjnej może być bowiem tylko przepis konstytucyjny, odnoszący się do prawa podmiotowego, który normuje określoną wolność lub prawo. W konsekwencji zasady ustrojowe (ujęte w rozdziale I, tj. w art. 1-29 Konstytucji), w tym źródła prawa (ujęte w rozdziale III, tj. w art. 87-94), nie mogą być, co do zasady, samoistnym wzorcem, chyba że skarżący wywiedzie z nich przysługujące mu konstytucyjne prawo podmiotowe. W związku z tym zasady dotyczące ustroju gospodarczego państwa (art. 20 Konstytucji – zasada wolności działalności gospodarczej; art. 21 – zasada ochrony własności; art. 22 – zasady określające ograniczenie działalności gospodarczej) mogą stanowić potencjalnie podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej. Warto jednak zaznaczyć, że TK wielokrotnie opowiedział się za ostrożnym posługiwaniem się przepisami konstytucyjnymi, które znajdują się poza katalogiem praw i wolności jednostki (zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 178-213 i podane tam orzecznictwo TK).

VI. Analiza konstytucyjności

1. Kwestionowane przez skarżącą przepisy, wskazane w *petitum* skargi, obejmują:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego;
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego;
- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. W pierwszym przypadku skarżąca uznała, że naruszono jej prawa i wolności wywodzone z art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wolność działalności gospodarczej, wywiedzioną z art. 20 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przystępując do oceny zasadności poszczególnych zarzutów kwestionowanych przez skarżącą, tj. art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego wypada wskazać, że zezwalają one na wydanie nakazu rozbiórki w stosunku do inwestycji, która została już zrealizowana lub zaczęła być realizowana w oparciu o dokonane zgłoszenie [zob. A. Gliniecki, art. 30, 50, 51, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2014, s. 348-384, 652-693; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 333-360, 531-563; A. Kosicki, art. 30; M. Wincenciak, art. 50, 51, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 294-327, 558-576; A. Kosicki, art. 30; M. Wincenciak, art. 50, 51, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 325-363, 634-693].

2.1 Skarżąca uznała, że przepisy te naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania do Państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji), zasadę ochrony własności (art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasadę swobody działalności gospodarczej (art. 20 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Pierwszy z podniesionych przez skarżącą zarzutów nie znajduje uzasadnienia i, co za tym idzie, przytoczona argumentacja oraz podane orzecznictwo nie ma

zastosowania w przedmiotowej sprawie. Należy podzielić pogląd przyjęty przez NSA w sprawie skarżącej (wyrok z 20 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1630/18), zgodnie z którym „w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budzi wątpliwości, że w przypadku, gdy inwestor dokonał zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, dla inwestycji, która wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a organ wadliwie nie wniósł sprzeciwu, obowiązkiem organu jest wszczęcie postępowania legalizacyjnego. Organ nadzoru budowlanego powinien bowiem podjąć w takiej sytuacji postępowanie w celu doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, gdyż brak sprzeciwu nie legalizuje inwestycji, która w sposób oczywisty narusza przepisy prawa budowlanego” (s. 21 wyroku). Oznacza to w praktyce, że zgłoszenie robót budowlanych, które wymagają pozwolenia na budowę, *iunctim* z brakiem sprzeciwu organu, stanowi podstawę do podjęcia działań zmierzających do przywrócenia porządku prawnego. Pogląd ten znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z: 6 sierpnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1294/09; 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/10; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 178/10; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 178/10).

Dlatego też podniesiony przez skarżącą zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji, nie jest zasadny. To samo dotyczy zarzutu naruszenia „zasady zakazu tworzenia uprawnień pozornych oraz zasady ochrony praw nabytych” (skarga, s. 6). Organy nadzoru budowlanego posiadają bowiem uprawnienia do sprawdzenia zgodności stanu faktycznego z prawnym, a jak stwierdził NSA w postanowieniu z 27 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1500/09), „[n]ie powinno budzić wątpliwości, że o podjęcie czynności kontrolnych przez organ nadzoru budowlanego może wystąpić każdy, kto dostrzeże potrzebę zbadania stanu faktycznego pod kątem obowiązujących norm budowlanych. Wszak w zakresie działań kontrolnych organu nadzoru budowlanego leży ocena legalności wykonywanych robót budowlanych”. Ponadto, „[j]ak wynika z poglądów doktryny i orzecznictwa, postępowanie kontrolne, prowadzone przez organ nadzoru budowlanego, nie jest równoznaczne z wszczęciem postępowania administracyjnego (...). Oznacza to, że jedynie w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, organ nadzoru budowlanego, który prowadził czynności kontrolne, zobowiązany jest wszcząć postępowanie administracyjne, prowadzące do wydania odpowiedniego aktu administracyjnego”, a „[z] punktu widzenia celu i roli, jakie prawo

budowlane odgrywa w procesie kształtowania ładu przestrzennego (interes publiczny), nie ma prawnego znaczenia to, czy organ nadzoru budowlanego czynności kontrolne podjął z własnej inicjatywy, czy też na skutek pisemnej interwencji (skargi) obywatela”. Dlatego podnoszony zarzut, że art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego „pozwalają na wykreowanie złudzenia prawa do możliwości zabudowy danej nieruchomości w oparciu o zgłoszenie dokonane na podstawie przepisów UPB [prawa budowlanego]” (skarga, s. 8) również nie znajduje uzasadnienia.

W przypadku zaś zarzutu naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, którą wywodzi skarżąca z art. 2 Konstytucji, należy uznać, że obecna regulacja prawa budowlanego nie stanowi takiego naruszenia. Warto bowiem zaznaczyć, że prawo budowlane odgrywa istotną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego (interes publiczny), zaś organy nadzoru budowlanego posiadają uprawnienia do sprawdzenia zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. W sytuacji braku takiej zgodności są uprawnione do wydania określonej decyzji, w szczególności nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych, rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego. W związku z tym nie zachodzi konflikt między zasadą praw słusznie nabytych a wymienionymi wyżej przepisami prawa budowlanego. Trzeba zauważyć, na co zwrócił uwagę TK, że „[o]cena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych (...). Według utrwalonego stanowiska TK zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw nie mających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego” (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91 oraz wyroki TK z: 10 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99 i 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13). W związku z tym przyjęcie sposobu rozumienia ochrony praw nabytych, zaprezentowanego przez skarżącą, oznaczałoby uzyskanie uprawnienia do prowadzenia robót budowlanych w sytuacji, gdy realizowana inwestycja jest niezgodna z prawem.

2.3. Drugi z zarzutów dotyczy naruszenia zasady ochrony własności (art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), który skarżąca powiązała z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadą zaufania do państwa

i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). Rozpatrując naruszenie art. 21 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie dotyczą one w zasadzie ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych. Skarżąca, uzasadniając sformułowany zarzut stwierdziła, że ustawodawca powinien tak ukształtować regulację zawartą w prawie budowlanym, „aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności w tym, mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzenia robót budowlanych na swojej nieruchomości” (skarga, s. 9). Na wstępie należy uznać, że prawo własności, które podlega ochronie na podstawie art. 21 oraz art. 64 Konstytucji, nie jest prawem nieograniczonym (absolutnym). Zwrócił na to uwagę TK w wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt 9/98), w którym uznał, że „granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one (...) z przepisów ustawy zasadniczej oraz z ustaw zwykłych. Jednakże mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* i że przepisy prawa wyznaczają granice własności nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności”, przy czym „[p]rzepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności (...). Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji”.

W ten sposób prawo własności może doznawać ograniczeń, które wynikają bezpośrednio z treści art. 21 ust. 2 („Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”) oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”). W przypadku ostatniego przepisu TK w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) stwierdził, że pełni on podwójną rolę, tj. „[p]o pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą – formalnie jak i materialnie – kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę”.

W związku z tym nieuzasadnione jest twierdzenie skarżącej, że „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) na przedmiotowej nieruchomości w celu postawienia na niej szyldu, stanowiącego istotny element obsługi galerii handlowej. (...) 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” (skarga, s. 10). Należy zaznaczyć, że wydany w sprawie nakaz rozbiórki spornego urządzenia reklamowego, znajdujący oparcie w kwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów prawa budowlanego, stanowi uzasadnioną ingerencję w prawo własności i inne prawa majątkowe.

Istotne znaczenie – w kontekście sformułowanego przez skarżącą zarzutu – ma również art. 31 ust. 3 Konstytucji („Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”), który określa kryteria ograniczeń w zakresie praw i wolności. Na podstawie tego przepisu jest dokonywany tzw. test proporcjonalności, który nakłada obowiązek spełnienia kumulatywnie ujętych przesłanek jako warunek dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Zgodnie z orzecznictwem TK (zob. wyroki TK z: 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08; 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt 27/16; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17; 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19) do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania składające się test proporcjonalności:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
- 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

W uzasadnieniu skarżąca zwróciła uwagę na tzw. test proporcjonalności, przy czym powołała – z niezrozumiałych względów – wyrok TK z 12 lutego 2015 r. (sygn.

akt SK 70/13), dotyczący zgodności art. 226 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553) z art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 oraz art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto, wymieniła w zasadzie jedną (pierwszą) z wyżej wymienionych przesłanek testu proporcjonalności, pozostałe zaś dwie w pewnym sensie odbiegają od podanego wzorca [tj. „b) czy dane rozstrzygnięcie jest niezbędne do osiągnięcia danego skutku oraz c) czy dane rozstrzygnięcie spełnia test proporcjonalności sensu stricto”] (skarga, s. 10).

W ocenie skarżącej została spełniona tylko pierwsza przesłanka testu. Nie można jednak zgodzić się z tym stwierdzeniem. Warto bowiem zaznaczyć, że wprowadzona w prawie budowlanym, tj. w jego art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 regulacja ma uzasadnienie zarówno ze względu na ochronę interesu (porządku) publicznego, z którym jest powiązana, jak i ze względu na to, iż efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Ochrona interesu publicznego właśnie wymaga, aby został usunięty stan faktyczny niezgodny ze stanem prawnym, a nałożony ciężar, w postaci nakazu rozbiórki przedmiotowego urządzenia reklamowego, pozostaje w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Należy zauważyć, że pojęcie porządku publicznego stanowi klauzulę generalną, a jak zauważył TK w wyroku z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07) „[p]rzestanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej”, a „[d]okonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego”.

Oczywiście, na co zwracał uwagę TK, ostatnia przesłanka, tj. czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, stanowi najbardziej złożoną i najtrudniejszą w praktyce, gdyż jej ocena powinna być dokonywana w konkretnej sytuacji faktycznej, określonej przez zaskarżony przepis (zob. np. wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08). W przedmiotowej sprawie została zachowana proporcja w zakresie nałożonego na skarżącą ciężaru, który faktycznie dotyczy nakazu rozbiórki urządzenia reklamowego.

2.5. Trzeci zarzut dotyczy zasady swobody działalności gospodarczej (art. 20 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Na wstępie należy zaznaczyć, że zarówno art. 20, jak i art. 22 Konstytucji, mimo że nie znajdują się w rozdziale II ustawy zasadniczej (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, tj. art. 30-86 Konstytucji), zgodnie z orzecznictwem TK mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 11 października 2011 r., sygn. akt P 18/09; 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12 oraz postanowienie TK z 14 grudnia 2021 r., sygn. akt SK 81/20).

W przedmiotowej sprawie zaskarżone przepisy prawa budowlanego, tj. art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 mają – zdaniem skarżącej – ograniczać swobodę działalności gospodarczej „poprzez brak możliwości zagospodarowania na cele związane z działalnością gospodarczą nieruchomości będącej własnością przedsiębiorcy”, co w praktyce ma polegać „na nieuzasadnionym odmówieniu posadowienia szyldu informującego o poszczególnych podmiotach prowadzących działalność w galerii handlowej należącej do Skarżącej” (skarga, s. 11).

Uwzględniając tak sformułowane uzasadnienie stwierdzić trzeba, że uzasadnienie skargi jest nieprzekonywujące i nie może być brane pod uwagę. Należy zauważyć, że wolność działalności gospodarczej polega na „możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Z ustalonego orzecznictwa TK wynika, że cechami konstytucyjnego pojęcia działalności gospodarczej są:

- 1) zarobkowy charakter;
- 2) ciągłość aktywności;
- 3) dokonywanie różnego rodzaju działań faktycznych, w szczególności dokonywanie ich w sposób zawodowy [zob. M. Szydło, art. 22, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 613].

Ponadto, zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności jest dopuszczalne w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W ten sposób powinny być spełnione dwie przesłanki (warunki) ograniczające, tj. formalna (ustawowa forma ograniczeń) oraz materialna (ważny interes publiczny). Związane są z tym również ogólne zasady ustanawiania ograniczeń, które wynikają z omówionego wyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżącej „ograniczenie prawa własności na

podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB, w związku z art. 51 ust. 7 UPB oraz z art. 30 ust. 5 i 6 UPB we wskazanym w *petitum* rozumieniu nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto* oraz warunku konieczności” (skarga, s. 11-12).

Tak jak wyżej stwierdzono nie można zgodzić się z tym stwierdzeniem, gdyż zgodnie z tzw. trójstopniowym testem proporcjonalności zostały spełnione wszystkie trzy przesłanki, co stanowi w tym przypadku dopuszczalną podstawę do wprowadzenia ograniczeń w sferze prowadzenia działalności gospodarczej.

3. W przypadku drugiego zakwestionowanego przepisu skarżąca stwierdziła, zgodnie z *petitum* skargi, że naruszono jej prawa i wolności wywodzone z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust.1-3, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 22 Konstytucji.

Przystępując do oceny zasadności poszczególnych zarzutów kwestionowanych przez skarżącą należy stwierdzić, że art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego odpowiada obecnie w zasadzie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.). Jest to związane z nowelizacją ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471), [zob. A. Gliniecki, art. 29, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2014, s. 286-333; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 310-329; A. Kosicki, art. 29, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 238-289; A. Kosicki, art. 29 (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 263-319].

Kontrola wymienionego przepisu, o czym była mowa wyżej, dotyczy jego brzmienia z daty wydania prawomocnych orzeczeń w sprawie skarżącej, co znajduje potwierdzenie w konstrukcji skargi konstytucyjnej, przyjętej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Według tego przepisu skarga dotyczy zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie, tj. sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Warto zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem TK, na co zwróciła uwagę skarżąca, samo uchylenie przepisu nie przesądza o niemożności dokonania jego oceny w zakresie zgodności z Konstytucją, w szczególności jeśli dalej on funkcjonuje w obrocie prawnym (zob. np. wyrok TK z 5 stycznia 1998 r., sygn. akt P 2/97; postanowienia TK z:

13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98; 18 listopada 1998 r., sygn. akt. SK 1/98; 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99; 28 stycznia 2020 r., sygn. akt K 22/16).

Według skarżącej, art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego] „zezwała 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 (...)” (skarga, s. 12). W ten sposób, zdaniem skarżącej, stanowi to naruszenie:

- 1) zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji);
- 2) zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji);
- 3) zasady praworządności (art. 7 Konstytucji);
- 4) zasady ochrony prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji);
- 5) zasady swobody działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji);
- 6) zasady równości wobec prawa (art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji).

3.1. Zasada pewności prawa, wywiedziona przez skarżącą z art. 2 Konstytucji, ma ugruntowane znaczenie w orzecznictwie TK, na co zwróciła uwagę skarżąca. Pewność prawa oznacza nadanie prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Wynika z tego, że jednostka powinna mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa oraz jednostka ta może oczekiwać, że prawodawca nie zmieni dotyczących jej regulacji w sposób arbitralny (zob. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11; 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13; 29 listopada 2017 r., sygn. akt. P 9/15; 16 maja 2018 r., sygn. akt SK 18/27). Warto jednak zaznaczyć, że zasada ta może podlegać pewnym ograniczeniom, jeśli przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy z racjonalnie uzasadnionych względów zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości [zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, art. 2, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I, Wstęp, art. 1-29*, Warszawa 2016, s.131-132].

Według skarżącej, unormowanie zawarte w prawie budowlanym „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” (skarga, s. 13), w szczególności art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego], w tym inne przepisy prawa budowlanego nie określają cech, np. gabarytów, tworzywa, wysokości, szerokości, które wykluczałyby możliwość posadowienia tablicy lub urządzenia reklamowego na nieruchomości na podstawie zgłoszenia. W ten sposób, zdaniem skarżącej, została pozostawiona organom administracji publicznej „otwarta furтка” do nadmiernej swobody w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek, która następnie została potwierdzona w wykładni prawa budowlanego, dokonanej przez sądy administracyjne.

W przedmiotowej sprawie, podlegającej rozpoznaniu przez sądy administracyjne, tj. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oraz Naczelny Sąd Administracyjny uznano, że „zezwolenia na budowę – na zasadach ogólnych – wymaga budowa wolno stojącego trwale związanego z gruntem urządzenia reklamowego, które w myśl art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane jest budowlą (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1630/19). Należy zaznaczyć, że kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem judykatury sądów administracyjnych i wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym o tym czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem czy też nie, nie decyduje sposób i metoda związania z gruntem, nie decyduje także technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, w tym jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania (np. wyroki NSA z: 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 737/13; 8 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2900/12; 5 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 25/10; 10 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1596/09; 1 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1461/08)”.

Na ten temat wypowiedzieli się także komentatorzy prawa budowlanego, zwracając w szczególności uwagę na praktykę, która często miała i ma charakter *praeter legem*. Uznano, że „[r]ozbieżności wynikłe z rozumienia art. 29 ust. 2 pkt 6, a w szczególności z zakresu stosowania tego przepisu, powstały również w związku z tym, że w art. 3 pkt 3 mowa jest o urządzeniach reklamowych «trwale związanych z gruntem», co zazwyczaj kojarzone jest z osadzeniem tych urządzeń na fundamencie

bądź w inny sposób trwale wiążący je z gruntem. Najczęściej w przekonaniu inwestorów o tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, powinna decydować przyjęta technika czy też technologia posadowienia nośnika urządzenia reklamowego oraz, to czy jest ono związane z przygotowaniem betonu na miejsce posadowienia i innymi robotami budowlanymi, czy też polega wyłącznie na montażu poszczególnych elementów urządzenia reklamowego na miejscu. Możliwość montażu takiego urządzenia na miejscu posadowienia, zdaniem niektórych inwestorów, ma świadczyć o tym, że nie jest to budowla, że jest to konstrukcja rozbieralna, a więc tymczasowa, a tym samym nie jest trwale związana z gruntem, wymaga więc jedynie zgłoszenia na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2. Oczywiście rozumienia zwrotu «trwale związane z gruntem» nie można sprowadzać do szczegółów technicznych czy też technologii wykonania podstawy urządzenia reklamowego i powiązania jej z gruntem. W niektórych przypadkach w postępowaniu sądownoadministracyjnym starano się wykazać, że urządzenie reklamowe składające się z podstawy żelbetonowej, słupa z rury stalowej, rusztów podtrzymujących tablice reklamowe, tablic reklamowych o wymiarach 3 m x 6 m i pomostów obsługowych o łącznej wysokości dochodzącej do 9 m i masie całkowitej sięgającej kilkunastu ton nie są urządzeniami reklamowymi wolno stojącymi i trwale związanymi z gruntem w rozumieniu art. 3 pkt 3, chociaż w oparciu o przedstawiany projekt budowlany można było wyciągnąć inne wnioski”.

Dlatego „[u]rządzenia takie jak opisane, niezależnie od przekonań inwestora lub jego pełnomocnika, są budowlami w rozumieniu art. 3 pkt 3 w zw. z art. 3 pkt 1 lit. b stanowiącymi całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami wymagającymi pozwolenia na budowę. Muszą też spełniać wymagania określone w art. 5 ust. 1 i 2. Z tego chociażby powodu można wnioskować, że w zależności od wielkości, masy, gabarytów urządzeń reklamowych, wymagają one trwałego związania z gruntem”, przy czym „[z]apewne nie wszystkie tablice i urządzenia reklamowe mogą być zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga indywidualnego rozważania w każdej konkretnej sprawie”. Warto zaznaczyć, że „[t]akie metody budowy (montażu) urządzeń reklamowych stosuje się coraz częściej w przekonaniu, że pozwoli to ominąć niektóre przepisy Prawa budowlanego (art. 3 pkt 3 i 6), a w konsekwencji wymóg uzyskania pozwolenia na budowę” [A. Gliniecki, art. 29, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2014, s. 326-328].

Z wyżej przedstawionych powodów należy uznać, że nie doszło do naruszenia zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a zarzut skarżącej, iż przepisy, których konstrukcja pozwala na całkowite uzależnienie od oceny sądu, co należy rozumieć pod określonym pojęciem i jak należy wyklądać hipotezę normy, bez jakichkolwiek ustawowych wytycznych czy ram, są nieuprawnione i błędne.

3.2. Zarzuty naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywiedzione przez skarżącą z art. 2 Konstytucji, nie znalazły w ogóle uzasadnienia w skardze. W związku z tym nie można się do nich odnieść w przedmiotowej sprawie, a postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

3.3. W świetle orzecznictwa TK zasada praworządności (art. 7 Konstytucji) wprowadza wymóg, że „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, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). Zarówno zasada praworządności, jak i zasady pochodne wywodzone z art. 2 Konstytucji nie mogą stanowić samoistnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym, gdyż nie wynikają z nich wprost żadne konkretne prawa lub wolności.

Według skarżącej regulacja zawarta w art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego] jest nieprecyzyjna i niedookreślona, ze względu na zaniechanie ustawodawcy w postaci dostatecznego określenia pojęcia tablic i urządzeń reklamowych, i może faktycznie prowadzić do podejmowania przez organy administracji publicznej decyzji poza granicami wyznaczonymi przez prawo, w tym tworzenie dodatkowych przesłanek, które nie mają oparcia ustawowego. W związku z tym w przedmiotowej sprawie na początku organy administracji, a następnie sądy administracyjne, weszły w kompetencje ustawodawcy, tworząc samodzielnie nowe przesłanki zastosowania art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego].

Wyżej przedstawiona argumentacja skarżącej nie zasługuje na uwzględnienie. Warto bowiem zaznaczyć, że ustawodawca określił jednoznacznie co wymaga

uzyskania zezwolenia na budowę, a co takiego zezwolenia nie wymaga. Poza tym trudno sobie wyobrazić, aby ustawodawca w sposób jednoznaczny określił pojęcie tablic i urządzeń reklamowych, których m.in. rozmiary, kształt, kolorystyka zwykle zależą od podmiotów zlecających ich wykonanie. Dlatego też ocena ich zgodności z przepisami prawa budowlanego została pozostawiona w pierwszej kolejności właściwym organom administracji publicznej, a następnie sądom administracyjnym.

3.4. Zasada ochrony prawa własności, wywiedziona z art. 21 i art. 64 Konstytucji, dotyczy omawianego już wyżej naruszenia, czyli niezgodności art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego. Zdaniem skarżącej art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego] pozwala na arbitralne stosowanie przez organ administracji publicznej w stosunku do właściciela nieruchomości dodatkowych „obostrzeń” w postaci konieczności uzyskania pozwolenia na budowę i, co za tym idzie, ogranicza jego możliwości w swobodnym dysponowaniu nieruchomością. W ten sposób regulacja ta ma stanowić nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, na które składa się m.in. prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jej zarządzanie czy przebudowa.

Na tym tle należy podkreślić, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, co zostało już przedstawione w cytowanym wyżej wyroku TK z 7 listopada 2006 r., zgodnie z którym „[p]rawo własności zostało zagwarantowane w art. 21 i art. 64 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że prawo to traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. (...). Nie jest jednak prawem absolutnym, ustrojodawca dopuszcza bowiem ustanawianie ograniczeń prawa własności, pod warunkiem że ustanowione ograniczenia spełniają wymagania określone w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie”. I to właśnie ustawa prawo budowlane konkretyzuje takie ograniczenia, zwłaszcza ze względu na bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochronę środowiska [zob. Z. Gromek, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1, s. 30-31].

3.5. Naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej, wynikające z art. 20 i art. 22 Konstytucji, zdaniem skarżącej, jest związane z ograniczeniem możliwości dysponowania nieruchomością. Prowadzi bowiem do utrudnienia prowadzenia przez nią działalności gospodarczej ze względu na „[b]lokowanie możliwości stawiania tablic i urządzeń reklamowych (...)” (skarga, s. 15), co wpływa na ilość klientów oraz dochód przedsiębiorców. W związku z tym należy uznać, o czym było wyżej (przy omawianiu niezgodności art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego), że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i ze względu na ważny interes społeczny. W przedmiotowej sprawie ma właśnie miejsce taka sytuacja, gdyż zostały spełnione wymienione przesłanki.

3.6. Zasadę równości wobec prawa, wywiedzioną z art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji (w uzasadnieniu skarżąca przywołuje jedynie art. 32 ust. 1 Konstytucji), należy według skarżącej interpretować w ten sposób, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, przy czym podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w ten sam sposób. W związku z tym „[u]stawodawca nie wprowadzając jednolitych kryteriów definiujących tablice i urządzenia reklamowe w UPB (ustawie prawo budowlane) oraz pozostawiając tym samym interpretowanie tych pojęć organom administracji publicznej pozostawił im możliwość nierównego traktowania obywateli”. W przedmiotowej zaś sprawie w art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego] brak jest właśnie tych kryteriów i, co za tym idzie, organ administracyjny może dowolnie interpretować pojęcia tablicy i urządzenia reklamowego. Powoduje to w konsekwencji nierówne traktowanie jednostek, w szczególności galerii handlowych, które są w gorszej sytuacji ze względu na większą skalę prowadzonej działalności gospodarczej, co powoduje że stawiają duże obiekty o charakterze reklamowym, proporcjonalne do prowadzonej działalności w trybie zgłoszeniowym. W ten sposób, zgodnie z treścią uzasadnienia skargi, został naruszony również zakaz dyskryminacji, wyrażony w art. 32 Konstytucji.

Jak wyżej wskazano, wszystkie podmioty prawa, które charakteryzują się określoną cechą relewantną powinny być traktowane równo, tj. według tej samej miary, bez różnicowań dyskryminujących jak i faworyzujących. Co istotne, podmiotem zobowiązanym do urzeczywistnienia zasady równości są „władze publiczne”, czyli

ustawodawca, organy wykonawcze, samorząd terytorialny oraz sądy. TK wyróżnił dwa istotne elementy zasady równości, tj. równość wobec prawa, która oznacza nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa, oraz równość w prawie, oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (zob. wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Warto zaznaczyć, że naruszenie zasady równości jest możliwe tylko jeśli zostały jednocześnie naruszone inne prawa lub wolności określone w Konstytucji (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

Ponadto, w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01) TK uznał, że „[p]unktem wyjścia dla orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi «podobieństwo» tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę dla zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje «podobne» zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucjonalnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić przypadki, gdy odmiennność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. «Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej» (orzeczenie z 3 września 1996 r. K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33, s. 281). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji «podobnych» nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania”.

W przedmiotowej sprawie, w ocenie Sejmu, art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego] nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji. Warto bowiem zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, wskazanym m.in. w wyroku NSA z 8 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 2900/12) „[f]aktem notoryjnym, ale też wynikającym z wielu postępowań sądowych, jest to, że ten typ wolnostojących tablic reklamowych jest szeroko wykorzystywany przez różne podmioty. Kwestia ich kwalifikacji w świetle unormowań prawa budowlanego stała się zatem przedmiotem licznych orzeczeń sądowych. W większości orzeczeń sądowych uznano, że ustawiane na gruncie urządzenie reklamowe, ze względu na swoje rozmiary, a także sposób połączenia z gruntem, wynikający z obciążeniowego działania stopy fundamentowej tworzy budowlę, o której mowa w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, a więc wolnostojące trwale związane z gruntem urządzenie reklamowe (por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 514/100). Wykonanie takiego obiektu jest budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego”.

Ponadto, „[w] orzecznictwie wskazuje się, że z systematyki art. 29 Prawa budowlanego wynika jednoznacznie, że ustawodawca w ust. 1 tego artykułu zwolnił z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wymienione tam wykonanie robót stanowiących budowlę, a w ust. 2 inne niż budowa wskazane roboty budowlane. A zatem zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie innych niż budowa robót budowlanych, polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych”. Wynika z tego, że „[i]nstalowanie urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego dotyczy zatem jedynie tych robót budowlanych, które nie są wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a zatem budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 982/07)”. NSA w cytowanym wyżej wyroku zaznaczył, że „o tym czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, nie decyduje metoda i sposób związania z gruntem, ale to czy wielkość konkretnego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania z gruntem”, i, co za tym idzie, „wyznacznikami tego, czy obiekt wolnostojący jest trwale związany z gruntem są: wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa”.

Z powyższych ustaleń wynika, że zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne w żaden sposób nie naruszają zasady równości oraz nie dyskryminują większych podmiotów gospodarczych (galerii handlowych). Warto bowiem zaznaczyć, że ze względu na ustalone już orzecznictwo sądów administracyjnych, w zakresie stosowania art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego [obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego], właśnie przewidziane w tym przepisie wyjątki, tj. zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*.

4. W trzecim przypadku skarżąca stwierdziła, zgodnie z *petitum* skargi, że naruszono jej prawa i wolności wywodzone z art. 2, art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 ust. 1-2 w związku z art. 94 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zasadności poszczególnych zarzutów kwestionowanych przez skarżącą należy stwierdzić, że według skarżącej zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej rada gminy może w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które zostały ukształtowane w związku z wejściem w życie ustawy krajobrazowej. W konsekwencji, według skarżącej, ma miejsce zróżnicowanie zastosowania przepisów rangi ustawowej, czyli ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zależności od tego, czy określona rada gminy zdecydowała się na realizację upoważnienia, zawartego w art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ten sposób miało, zdaniem skarżącej, dojść do naruszenia:

- 1) zasady praworządności, zawartej w art. 7 w związku z art. 87, w związku z art. 94 Konstytucji;
- 2) zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 w związku z art. 64, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) zasady zaufania obywateli do państwa, określonej w art. 2 Konstytucji.

4.1. Wywiedziona z art. 7 Konstytucji zasada praworządności, o czym była już mowa, nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym, gdyż nie wynikają z niej wprost żadne konkretne prawa lub wolności. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku art. 94 i art. 87 Konstytucji. Pierwszy z nich dotyczy

stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (na obszarze ich działania), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Drugi zaś przepis określa źródła powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa, w szczególności dotyczy aktów prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania wyżej wymienionych organów.

W przedmiotowej sprawie do aktów prawa miejscowego należy zaliczyć miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są uchwalane przez gminy na podstawie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tzw. ustawa krajobrazowa wprowadziła zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności w zakresie zasad i warunków m.in. sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz szyldów (art. 37a ustawy krajobrazowej). Warto zaznaczyć, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy, zachowały moc obowiązującą (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej), (zob. *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 116-130, 213-233; M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016, s. 245-249).

Wynika z tego, że wejście w życie ustawy krajobrazowej nie wpływa na obowiązywanie uchwalonych już, tj. przed wejściem w życie ustawy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej sprawie chodzi o uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 29 sierpnia 2006 r. nr CI/1149/IV/2006 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rataje Łacina część A w Poznaniu (w szczególności: § 2 pkt 15, § 3 ust. 2, pkt 3, § 4 ust. 2 pkt 2 tej uchwały). Warto zaznaczyć, że przyjęcie przez gminę uchwały reklamowej, określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, ma charakter fakultatywny i, co za tym idzie, to od rady gminy zależy jej uchwalenie, w tym zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Do 1 stycznia 2019 r. uchwały reklamowe zostały przyjęte zaledwie w 18 gminach [zob. Z. Gromek, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urządzeń*

reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1, s. 26].

W ten sposób, w ocenie Sejmu, nie doszło do sytuacji, w której akt prawa miejscowego jest sprzeczny z aktem normatywnym, stojącym wyżej w hierarchii systemu prawnego, tj. z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i tym samym nie doszło do naruszenia art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji. Rada Miasta Poznania nie podjęła bowiem uchwały krajobrazowej, czego dalszą konsekwencją jest, iż nadal pozostają w mocy unormowania zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Należy jednak zaznaczyć, że sprzeczność aktu podustawowego z ustawą nie może być skutecznie podnoszona w skardze konstytucyjnej i nie stanowi przedmiotu rozstrzygnięcia przez Trybunału Konstytucyjny w postępowaniu zainicjowanym w trybie skargowym. Na tym tle zarzut skarżącej jest nie tylko niezasadny, ale nie może podlegać rozpatrzeniu w niniejszym postępowaniu.

4.2. Kolejny zarzut skarżącej dotyczy naruszenia zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wyżej zaznaczono, w art. 32 Konstytucji zostały wyrażone pojęcie i zakres zasady równości oraz zasada niedyskryminacji. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej zostały utrzymane w mocy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym ma miejsce w obrocie prawnym sytuacja, w której obowiązują plany zagospodarowania przestrzennego sprzed wejścia w życie ustawy krajobrazowej oraz plany wydane już na podstawie znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ten sposób, według skarżącej, ma miejsce „bezterminowy dualizm prawny”, różnicujący sytuację prawną obywateli, znajdujących się w różnych gminach państwa polskiego, gdyż ustawa krajobrazowa nie zawiera regulacji w zakresie terminu, do upływu którego rady gmin miałyby dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wynika z ustawy krajobrazowej. W związku z tym obywatele znajdujący się w podobnych sytuacjach, czyli właściciele nieruchomości o podobnych rozmiarach, przeznaczeniu i lokalizacji mogą być w odmienny sposób traktowani, co ma również związek z naruszeniem art. 64 Konstytucji. Ostatni z wymienionych

artykułów Konstytucji, o czym była już wyżej, zapewnia ochronę prawną własności, innym prawom majątkowym oraz prawu dziedziczenia oraz stanowi uzupełnienie zasad ustrojowych określonych w art. 20 oraz 21 Konstytucji, czyli zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zasady ochrony własności.

Należy jednak zaznaczyć, że z istoty prawa miejscowego wynika właśnie ich ograniczony i zróżnicowany zakres obowiązywania. Akty prawa miejscowego należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Są to akty normatywne, skierowane do nieokreślonej liczby adresatów, regulują powtarzalne wzorce zachowań i – co za tym idzie – ich cechą konstytutywną, mimo znacznego wewnętrznego zróżnicowania, jest zakres obowiązywania zdeterminowany do obszaru działalności organu administracji publicznej, który ustanowił ten akt, czyli mają one charakter wyłącznie powszechnie obowiązujący na danym obszarze [zob. P. Radziejewicz, art. 94, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 304-306; P. Mijal, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5-6; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 33-47, 85-101; M. Kaczocho, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*, Warszawa 2022, s. 14-17].

W przedmiotowej sprawie, o czym było wyżej, ustawodawca uznał, iż przyjęcie przez gminę uchwały reklamowej (w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane) ma charakter fakultatywny. W związku z tym to od rady gminy zależy podjęcie uchwały reklamowej, w tym zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, ma miejsce *sui generis* dualizm prawny, który jednak jest celowym zabiegiem legislacyjnym, który wynika z istoty prawa miejscowego ze względu na jego ograniczony terytorialnie i zróżnicowany charakter.

W przypadku art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca zarzuca, że art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej jest niekonstytucyjny, gdyż przyjęte w nim rozwiązania, mimo spełnienia przesłanek porządku publicznego i ochrony środowiska, nie spełniają wymogów tzw. testu proporcjonalności, w szczególności przesłanki niezbędności. Należy zaznaczyć, o czym była mowa wyżej, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały określone przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, które mają

zarówno charakter formalny (odnoszą się do rodzaju aktu, który wprowadza ograniczenia), jak i materialny (dotyczą treści wprowadzonych ograniczeń). W pierwszym przypadku dotyczą obowiązku ustanowienia ograniczeń tylko w postaci ustawy, w drugim zaś przypadku obejmują konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

W związku z tym podstawą ich wprowadzenia jest porządek publiczny oraz ochrona środowiska. Ponadto, dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności wymaga spełnienia łącznie trzech przesłanek, zawartych w tzw. trójstopniowym teście proporcjonalności. Mianowicie konieczna jest ocena, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela [zob. *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 120-130; Z. Gromek, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1, s. 31-35].

W ocenie Sejmu rozwiązanie przyjęte w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej spełnia te warunki. Zarzucany natomiast przez skarżącą brak okresu przejściowego, w którym rady gmin miałyby obowiązek dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie może stanowić ani o naruszeniu art. 31 ust. 3, ani art. 32 Konstytucji (zasady równości). Warto bowiem jeszcze raz zaznaczyć, że to właśnie rady gmin decydują o podjęciu uchwały reklamowej, w tym o zmianach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i, co za tym idzie, do nich należy władztwo planistyczne w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

4.3. Ostatni zarzut skarżącej dotyczy naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, określonej w art. 2 Konstytucji, w szczególności dotyczy przewidywalności działań organów państwa. Według skarżącej unormowanie wprowadzone w art. 12

ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej, które polega na utrzymaniu w mocy przepisów aktów rangi podustawowej, sprzecznych jej zdaniem z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie gwarantuje podmiotowi, który zastosował się do przepisów utrzymanych w mocy, bezpieczeństwa prawnego. Przepisy te bowiem, zgodnie z twierdzeniem skarżącej, są sprzeczne z aktem wyższego rzędu i, co za tym idzie, mogą być podważane, a działania obywatela oparte na nich mogą okazać się niewłaściwe. W konsekwencji ma to łączyć się z „uszczerbkiem dla praw i wolności obywatela” (skarga, s. 20), w szczególności z ograniczeniem prawa własności oraz zasady swobody działalności gospodarczej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zarzut ten nie znajduje uzasadnienia, gdyż wejście w życie ustawy krajobrazowej nie wpływa na obowiązywanie już uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca zaś uznał, iż przyjęcie przez gminę tzw. uchwały reklamowej, w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, ma charakter fakultatywny. Rada gminy bowiem decyduje o podjęciu uchwały reklamowej i, co za tym idzie, o zmianach w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym ustawodawca pozostawił radzie gminy realizację w odrębnej uchwale (reklamowej) zasad i warunków sytuowania m.in. tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z których mają być one wykonane. W ten sposób nie zachodzi naruszenie, wywiedzionej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania obywateli do państwa oraz naruszenie bezpieczeństwa prawnego. Ponadto, przepisy rangi podustawowej w przedmiotowej sprawie, tj. akty prawa miejscowego, nie są sprzeczne z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji nie została naruszona zasada zaufania obywateli do państwa. Należy bowiem zaznaczyć, że zasada zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa właśnie nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, w szczególności należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów [zob. P. Tuleja, art. 2, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223-224]. Dlatego organy administracji publicznej, które rozpoznawały przedmiotową sprawę były zobowiązane do uwzględnienia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, w zakresie w jakim on obowiązywał.

Uwzględniając powyższą argumentację Sejm, wnosi o uznanie, że:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego jest **zgodny** z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego jest **zgodny** z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 22 Konstytucji;
- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest **zgodny** z art. 2, art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 ust. 1-2 w związku z art. 94 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżb e ta Witek