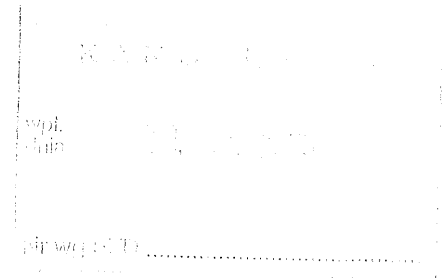




PK VIII TK 62.2021

(SK 30/21)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną C sp. z o.o.
o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.) rozumianych w ten sposób, że „organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych «w przepisach» [art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane – przyp. wł.] (...) w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu” 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 Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit c ustawy, o której mowa w pkt 1, „(wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. – art. 29 ust. 2 pkt 6 tej ustawy) rozumiany w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych zwolnione

jest z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryterium pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu”, 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 RP;

- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 744, ze zm.) w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) „rozumiane w ten sposób, 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 – przyp. wł.] (...) ukształtowanymi mocą wejścia w życie [ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – przyp. wł.] (...), co skutkuje różnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów [ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przyp. wł.] (...) w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 [ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przyp. wł.](...)” 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 RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (aktualny adres publikacyjny – tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r., rozumiane w ten sposób, że organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu, są zgodne z:
 - z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1, w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r., jest zgodny:
 - z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 64 ust. 1 oraz w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP,
 - z art. 32 ust. 1 w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP;
- 3) przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U., poz. 774) w związku z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aktualny adres publikacyjny – tekst jednolity: Dz. U.

z 2023 r., poz. 977) są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP;

- 4) w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna C sp. z o.o. (dalej: Skarżąca lub Spółka) została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżąca w dniu kwietnia 2016 r. zgłosiła Prezydentowi Miasta P (dalej: Prezydent Miasta) zamiar posadowienia na działce nr , będącej własnością Miasta P , szyldu informującego o działalności Spółki, który nie będzie trwale połączony z gruntem. Wedle załączonej do zgłoszenia mapy, inwestor zamierzał posadzić ów szyld w części wskazanej działki graniczącej z sąsiednią działką przy ul. .

Prezydent Miasta, decyzją z dnia maja 2016 r., wniósł sprzeciw, uznawszy, że zgłaszany szyld nosi cechy reklamy, która wedle ustaleń obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest w tej lokalizacji zakazana.

Postanowieniem z dnia lipca 2016 r. Wojewoda
stwierdził niedopuszczalność odwołania Skarżącej od tej decyzji, gdyż nie weszła
ona do obrotu prawnego z uwagi na jej niedoręczenie.

Skarżąca złożyła następnie Wojewodzie mapę obrazującą inną lokalizację przedmiotowego urządzenia reklamowego, tj. na przeciwległym końcu działki nr , przy granicy z działkami nr i

Po ponownym doręczeniu Spółce decyzji Prezydenta Miasta z dnia maja 2016 r., wniosła Ona ponowne odwołanie od tejże decyzji. Po rozpoznaniu odwołania Wojewoda decyzją z dnia września 2016 r., uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie organu I instancji. Organ II instancji uznał, iż decyzja Prezydenta Miasta z dnia maja 2016 r. doręczona została z uchybieniem terminu do wniesienia sprzeciwu.

W dniu grudnia 2016 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta P (dalej: Powiatowy Inspektor), w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych dotyczących robót budowlanych przeprowadzonych przez Spółkę, wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie legalności tychże robót polegających na wybudowaniu na działce nr wolno stojącego (przyjęto pisownię zgodną z terminologią ustawową – przyp. wł.), trwale związanego z gruntem urządzenia reklamowego. Następnie Powiatowy Inspektor, decyzją z dnia kwietnia 2017 r., na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (aktualny adres publikacyjny – tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.; dalej: Prawo budowlane) nakazał Skarżącej rozbiórkę tegoż urządzenia.

Po rozpoznaniu odwołania Spółki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Wojewódzki Inspektor), decyzją z dnia sierpnia 2017 r., utrzymał w mocy decyzję Powiatowego Inspektora z dnia kwietnia 2017 r.

Na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P , który, wyrokiem z dnia stycznia 2018 r., skargę tę oddalił.

WSA w P uznał za prawidłowe stanowisko wyrażone w decyzjach organów administracji obu instancji, zgodnie z którym urządzenie reklamowe związane z działalnością Spółki, posadowione na działce nr zostało uznane za budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, tj. wolno stojące urządzenie reklamowe trwale związane z gruntem, dla którego wymagane jest

pozwolenie na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tejże ustawy. W uzasadnieniu wyroku WSA w P podniósł m.in., uznając za chybiony podniesiony w skardze Spółki zarzut naruszania w rozpoznawanej sprawie przez organy obu instancji przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, iż, zgodnie z tym przepisem, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. WSA podkreślił, iż instalowanie urządzeń reklamowych dotyczy tych robót, które nie są wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a zatem budową w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Wykonywanie zaś w określonym miejscu obiektu budowlanego w skład, którego wchodzi części typowo budowlane jak np. fundament, konstrukcja nośna, bez względu na to, gdzie ten fundament oraz konstrukcja nośna zostały wykonane przesądza o tym, że wykonywanie tego obiektu jako całości w tym miejscu jest budową w rozumieniu tegoż przepisu. WSA stwierdził, iż posadowiony na działce obiekt, określony przez Spółkę jako szyld informacyjny, *już w założeniu inwestora, a także później po realizacji miał posiadać i posiada fundament (stopę fundamentową) o powierzchni m² i ma wysokość łącznie m (licząc od powierzchni gruntu)*. Sąd podzielił stanowisko organów nadzoru budowlanego, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z urządzeniem reklamowym wolno stojącym, które zostało trwale związane z gruntem. O fakcie tym (...) świadczy to, że owa budowla posiada żelbetowy fundament (stopę fundamentową) o znacznych rozmiarach (...), zagłębioną w gruncie na głębokość 1,5 m. O tym też, że urządzenie to jest trwale związane z gruntem świadczy fakt, że do posadowienia jego stopy fundamentowej konieczne było (...) dokonanie wykopów wraz z kontrolą warunków gruntowych, poprzedzonych badaniami ekologicznymi.

WSA wskazał ponadto, iż *dołączona do akt sprawy kopia dziennika budowy* związana ze wzniesieniem tego nośnika nie pozostawia wątpliwości, że wykonano roboty ziemne i fundamentowe prowadzące do powiązania nośnika w sposób trwały z gruntem (wpisy z okresu od 30 sierpnia do 16 września 2016 r. dotyczą: wykonania wykopu pod fundament, podbudowy z chudego betonu, zbrojenia stopy, zalania stopy betonem, wykonanie zbrojenia i deskowanie cokołu, zabetonowania cokołu). *Takie rozwiązanie konstrukcyjne świadczy o powiązaniu nośnika z gruntem na tyle trwale, albowiem opiera się on degradującym czynnikiem zewnętrznym.*

W uzasadnieniu omawianego wyroku WSA w P podniósł ponadto, iż dla terenu obejmującego m.in. działkę obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego R przyjęty uchwałą Rady Miasta Poznania z dnia sierpnia 2006 r. Uchwałą tą, w § 4 ust. 2 pkt 2, wprowadzono zakaz lokalizacji reklam wolno stojących, a dopuszczono jedynie lokalizowanie reklam na budynkach, przy czym ich powierzchnia nie mogła przekraczać 20% powierzchni danej elewacji. W przedmiotowej uchwale, w § 2 pkt 15, przyjęto, iż poprzez reklamę należy rozumieć *nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący elementem systemu informacji miejskiej, sztyldem oznaczającym siedzibę przedsiębiorcy lub miejsca świadczenia usług lub znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach*. Sąd wskazał, iż, w świetle ustaleń co do charakteru urządzenia reklamowego posadowionego przez Spółkę na działce , oczywistym jest, że ma do niego zastosowanie przepis § 2 pkt 15 wskazanej uchwały. *Wystarczy powtórzyć, (...), że gabaryty przedmiotowego urządzenia (wys. 16 m) i fakt wyeksponowania na nim wizualnych informacji o przedsiębiorcach prowadzących działalność handlową i usługową (...)* świadczy o tym, że zawiera ono reklamy i nie może zostać uznane za sztyld informujący o prowadzonej przez skarżącą spółkę działalności. Budowla ta nie zawiera samej informacji o prowadzonym przez spółkę

lecz przedstawia informacje wizualne o markach przedsiębiorców (loga), którzy prowadzą swą działalność w (...). WSA w P uznał, iż organy obu instancji prawidłowo przyjęły, że urządzenie reklamowe zlokalizowane na działce nr nie odpowiada wymogom planu miejscowego. W konsekwencji, jedynym sposobem na doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem jest rozbiórka przedmiotowej budowli. WSA wskazał ponadto, iż, wbrew twierdzeniom Spółki zawartym w skardze rozpoznawanej przez tenże Sąd, przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U., poz. 774, dalej: ustawa krajobrazowa), z chwilą ich wejścia w życie, tj. z dniem 11 września 2015 r., nie uchylały regulacji planu miejscowego dotyczących reklam, w tym definicji reklamy. Przeciwnie, na mocy tych przepisów ustalenia planu dotyczące reklam, w tym sama definicja tegoż pojęciem, utracą moc dopiero z dniem wejścia w życie podjętej przez Radę gminy uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aktualny tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r., poz. 977, dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym lub u.p.z.p.), tj. uchwały ustalającej 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 (dalej: uchwała krajobrazowa). WSA stwierdził przy tym: *[a]bstrahując od tego, (...) że przepisy u.p.z.p. nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie, już z samego brzmienia art. 37a ust. 1 i 3 u.p.z.p. wynika, że ich regulacje odnoszą się do nowych uchwał, podejmowanych już na gruncie tych przepisów. Przepisów tych nie stosuje się zaś do uchwał uprzednio podjętych.* WSA wskazał, iż, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy krajobrazowej, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie tejże ustawy zachowują moc. Stosownie zaś do art. 12 ust. 2 ustawy krajobrazowej, *regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*

obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., w brzmieniu dotychczasowym (tj. regulacje dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane), obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. W konsekwencji WSA w P przyjął, iż, z uwagi na to, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji Rada Miasta P nie podjęła uchwały krajobrazowej, w mocy pozostają zapisy planu miejscowego Rataje część A zakazujące lokalizacji reklam wolno stojących (§ 4 ust. 2 pkt 2 i § 2 pkt 15). Tym samym w rozpoznawanej przez ten Sąd sprawie, przy ustalaniu obowiązkiwania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie mógł mieć zastosowania przepis art. 37a ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym. Regulacje zawarte w art. 37a ust. 1 i ust. 3 tejże ustawy, wprowadzone ustawą krajobrazową, mają bowiem zastosowaniu do nowych uchwał, podejmowanych już w okresie obowiązkiwania tychże przepisów. Nie są zaś stosowane do uchwał podjętych przed dniem 11 września 2015 r., tj. przed dniem wejścia w życie przepisów art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p.

Spółka wniosła skargę kasacyjną od omawianego wyroku WSA w P z dnia stycznia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia sierpnia 2020 r., skargę tę oddalił. W uzasadnieniu wyroku NSA podniósłm.in. sąd I Instancji prawidłowo zakwalifikował urządzenie reklamowe posiadające fundament (stopę fundamentową) o powierzchni 64 m² i mające łączną wysokość 21 m (licząc od powierzchni gruntu) o wskazanych powyżej wymiarach powierzchni ekspozycyjnej, jako budowlę, w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, w postaci wolno stojącego urządzenia reklamowego trwale związanego z gruntem. Jest to bowiem konstrukcja przestrzenna, stanowiąca budowlaną i techniczno-użytkową całość. Parametry techniczne tego obiektu, a zwłaszcza

wielkość tego urządzenia, jego masa i sposób związania z gruntem za pomocą stopy fundamentowej znacznych rozmiarów zagłębionej na 1,5 m w gruncie nie pozwala na odmienną jego kwalifikację i uznanie, że postawienie tego szyldu stanowić będzie roboty budowlane w postaci instalacji, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane. Parametry urządzenia wskazują, że zastosowany w nim fundament stopa żelbetowa, przekazując na podłoże gruntowe całość obciążeń budowli, ma zapewniać trwałość konstrukcji, uniemożliwić jej przesunięcie czy zniszczenie przez działanie sił przyrody. Zdaniem NSA, sąd I instancji właściwie ocenił, iż objęte w niniejszej sprawie postępowaniem administracyjnym urządzenie reklamowe wymagało uzyskania pozwolenia na budowę i w tym kontekście dokonał prawidłowej wykładni przepisów art. 29 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 3 pkt 6 i 7 Prawa budowlanego. W niniejszej sprawie doszło więc do budowy urządzenia reklamowego, a nie do jego instalowania, a zatem wykonanie takich robót budowlanych w określonym miejscu nie spełnia hipotezy z art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego. W ocenie NSA, sąd I instancji zasadnie także przyjął, podtrzymując w tym przedmiocie stanowisko organów administracji, iż z ustaleń kontroli wynika, że, w przypadku przedmiotowego urządzenia, na stalowej ramie zamontowany został szereg reklam (szyldów i tablic reklamowych) przedsiębiorstw, przez co całość tej konstrukcji należy określić mianem urządzenia reklamowego wolno stojącego. W związku z tym NSA za błędną uznał przedstawioną przez Spółkę w skardze kasacyjnej argumentację dotyczącą uznania wolno stojącego urządzenia reklamowego znacznych rozmiarów za szyld informacyjny w rozumieniu art. 2 pkt 16d u.p.z.p. NSA podzielił w tym przedmiocie pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku, zgodnie z którym pojęcia *szyld* oraz *szyld informacyjny* nie występuje w Prawie budowlanym, zaś definicje legalne zawarte w ustawie o planowaniu przestrzennym nie znajdują zastosowania w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie art. 50-51 Prawa budowlanego. Ustawodawca w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego wprost zaś wskazał, iż do kategorii obiektów

budowlanych stanowiących budowlę zaliczają się wolno stojące, trwale związane z gruntem tablice i urządzenia reklamowe. Równocześnie NSA podkreślił, iż nawet według definicji *sztyld* zawartej w art. 2 pkt 16d u.p.z.p., w pojęciu tym mieści się pojęcie urządzenia reklamowego w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. W konsekwencji NSA uznał za prawidłowe stanowisko, zgodnie z którym w momencie dokonania przez Spółkę zgłoszenia o zamiarze posadowienie urządzenia reklamowego, *urządzanie to nie spełniało warunków z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane, a zatem zostało ono zrealizowane z naruszeniem art. 30 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy.*

W uzasadnieniu omawianego wyroku NSA podkreślił ponadto, iż z przepisów art. 50 ust. 1 pkt 3 i art. 51 Prawa budowlanego wprost wynika, 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 nadzoru budowlanego jest wszczęcie postępowania legalizacyjnego. NSA zwrócił przy tym uwagę, iż z akt sprawy wynika, że *sporne urządzenie reklamowe wybudowano w innej lokalizacji niż było to wskazane w zgłoszeniu, co dodatkowo potwierdza możliwość kwestionowania zgłoszenia.*

NSA uznał, iż sąd I instancji zasadnie przyjął w kwestionowanym wyroku, że podstawą wydania nakazu rozbiórki spornego urządzenia reklamowego była stwierdzona przez organy nadzoru budowlanego niezgodność obiektu budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W świetle przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej, przedmiotowy plan jest bowiem planem obowiązującym, w tym również w zakresie wymogów dotyczących sytuowania urządzeń reklamowych. Ustalenia tegoż planu nie utraciły mocy w dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, tj. z dniem 11 września 2015 r. Sąd I instancji prawidłowo zatem uznał, iż ustalenia planu dotyczące reklam, w tym sama definicja pojęcia *reklamy* utracą moc dopiero z dniem wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., która

do dnia wydania zaskarżonej decyzji nie została podjęta przez Radę Miasta Poznania.

W związku z wydaniem przez NSA omawianego wyroku z dnia sierpnia 2020 r. Skarżąca skierowała do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, w której zarzuciła:

- niezgodność przepisów art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego rozumianych w ten sposób, że *organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych „w przepisach” (...) w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu*(pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej), z art. 2, art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 - 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 22 w zw. z art. 20 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- niezgodność art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c UPB (Prawa budowlanego, przyp. własny), (*wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 pkt 6*) rozumianego w ten sposób, że *nie każde wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych zwolnione jest z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu* [pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej], z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 - 3, art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 - 2 Konstytucji w związku z art. 22 Konstytucji [tamże];
- niezgodność przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, rozumianych w ten sposób, że *rada gminy może w sposób dowolny i nieograniczony żadnym*

terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami u.p.z.p. ukształtowanymi mocą wejścia w życie Ustawy Krajobrazowej, co skutkuje zróżnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów UPZP, w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 UPZP (pkt 3 petitum skargi konstytucyjnej), z art. 2, art. 32 ust. 1 - 2 w zw. z art. 64 ust. 1 - 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 7 w zw. z art. 87 ust. 1 - 2 w zw. z art. 94 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podniesiono m.in., iż przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego rozumiane w ten sposób, że umożliwiają *nakazanie rozbiórki posadowionych już urządzeń na nieruchomości po dokonaniu skutecznego zgłoszenia, na podstawie którego przeprowadzono roboty budowlane ze względu na nieprawidłowości, co do których organ administracji publicznej mógł uprzednio wnieść sprzeciw oraz po zatwierdzeniu prawidłowości złożonego zgłoszenia przez inny organ administracyjny* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7) są sprzeczne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Skarżącej, naruszenie to przejawiać ma się w tym, iż inwestor nie może polegać na rozstrzygnięciach organów administracji publicznej, gdyż – przy niezmienionym stanie faktycznym – mogą one być następnie zmienione. Odpowiedzialność za ewentualne omyłki czy zaniedbania organów administracji w tym przedmiocie zostają zaś przerzucone na inwestora. Kwestionowane regulacje zawarte w przepisach art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego powodować mają niepewność właściciela nieruchomości lub inwestora, co do tego, czy postępując zgodnie z przepisami prawa, nie poniesie z tego tytułu negatywnych konsekwencji. Według Skarżącej, sprawa, na tle której wniosła Ona skargę konstytucyjną, potwierdza, iż kwestionowane regulacje stwarzają swoista pułapkę prawną dla obywateli, co pozostaje w sprzeczności

z art. 2 Konstytucji. W tym kontekście w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że w sprawie tej Spółka dostosowała się do obowiązujących przepisów, tj. wniosła zgłoszenie o zamiarze posadowienie szyldu reklamowego oraz wstrzymała się z wykonaniem robót budowlanych do momentu uzyskania przez to zgłoszenie przymiotu ostateczności. Pomimo tego zarzucono jej działanie sprzeczne z prawem oraz obciążono kosztami doprowadzenia stanu przedmiotowej nieruchomości do stanu faktycznego zgodnego z obowiązującym na podstawie miejscowego planu zagospodarowania stanem prawnym. Według Skarżącej, istotą zarzutu podniesionego w 1 *petitum* skargi konstytucyjnej jest to, *czy zgodne z Konstytucją jest to, by organ dysponował de facto nieograniczonym czasem na „zgłoszenie sprzeciwu”, skoro w ocenie NSA wykładnia przepisów prowadzi do wniosku, że jest możliwe wszczęcie postępowania legalizacyjnego i wydanie nakazu rozbiórki w stosunku do obiektu zrealizowanego na podstawie zgłoszenia, co do którego organ w ustawowo określonym terminie nie wniósł sprzeciwu. Innymi słowy, czy błędne niezgłoszenie sprzeciwu może naruszać zasadę ochrony praw nabytych i stanowić źródło negatywnych konsekwencji dla obywatela działającego w zaufaniu do organów państwa (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7).*

W ocenie Skarżącej, możliwość zmiany sytuacji prawnej jednostki w oparciu o przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego należy uznać za naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącej, przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego naruszają również zasadę zakazu tworzenia uprawnień pozornych wynikającą z art. 2 Konstytucji. Pozwalają bowiem na *wykreowanie złudzenia prawa* do możliwości zabudowy danej nieruchomości w oparciu o zgłoszenie dokonane na podstawie przepisów Prawa budowlanego. W tym kontekście Skarżąca wskazała, iż w stanie faktycznym sprawy, na tle

której skierowała skargę konstytucyjną, ostatecznie nie uzyskała prawa do przeprowadzenia robót budowlanych w oparciu o dokonane zgłoszenie. Uzyskanie przez owo zgłoszenie przymiotu ostateczności wobec braku sprzeciwu uprawnionego organu, tym samym *kreowało jedynie pozór ochrony interesów Spółki* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 8). Kwestionowane w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej regulacje Prawa budowlanego prowadzić mają więc do sytuacji, w której podmiotowi, który dostosował się do obowiązujących przepisów prawa, przyznaje się jedynie fikcję ochrony prawnej – bez możliwości realnej obrony jego interesów.

W ocenie Skarżącej, przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego są niezgodne również z zasadą ochrony praw słusznie nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji. Pozwalać bowiem mają na uzyskanie uprawnienia do prowadzenia robót budowlanych na danej nieruchomości, a następnie arbitralne rozstrzygnięcie przez organ administracji, iż uprawnienie to jest nieważne. Tym samym uprawnienie nabyte przez określony podmiot w wyniku dostosowania się do przepisów Prawa budowlanego, może zostać następnie zniesione *wolą organu administracyjnego* i to bez odszkodowania.

Skarżąca stwierdziła, iż w niniejszej sprawie zachodzi sytuacja, w której naruszenie przez regulację zaskarżoną w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji może świadczyć o sprzeczności danego rozwiązania również z innymi przepisami Konstytucji (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9).

W tym kontekście Skarżąca podniosła, iż, w Jej ocenie, przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego naruszają wzorzec z art. 21 Konstytucji. Nie gwarantują bowiem skutecznie ochrony własności nieruchomości. Zdaniem Skarżącej, zgodnie z art. 21 Konstytucji ustawodawca powinien był ukształtować przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego w taki sposób,

aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności, w tym mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzenie robót budowlanych na swojej nieruchomości. Innymi słowy tak, aby skutecznie zagwarantować ochronę własności nieruchomości ich właścicieli, w tym zabezpieczyć możliwość właściciela nieruchomości do przeprowadzenia na niej robót budowlanych zgodnie z przepisami ustawy (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9). Tymczasem, w ocenie Skarżącej, [w]obecnym stanie prawnym, przytoczony (...) aspekt prawa własności nie podlega ochronie prawnej (tamże). Podmiot, pomimo uzyskania potwierdzenia prawidłowości przeprowadzonych czynności w związku ze złożeniem zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, tj. mimo dostosowania się do przepisów prawa, *nie może swobodnie dysponować nieruchomością – ochrona prawna, która powinna być w ten sposób uzyskana, stanowi jedynie fikcję prawną* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10). Według Skarżącej, na skutek tego *mamy do czynienia z normą prawną przewidującą niekonstytucyjne wyłączenie bez odszkodowania, bo tym de facto będzie w sensie prawnym rozbiórka. Skarżąca pozyskała tytuł prawny (najem) do przedmiotowej nieruchomości w celu postawienia na niej szyldu (...). 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* [tamże]. Skarżąca podkreśliła ponadto, iż Skarżąca podkreśliła, iż art. 21 Konstytucji powinien być interpretowany łącznie z art. 64 Konstytucji, którego ust. 3 wprowadza możliwość ograniczenia prawa własności.

W ocenie Skarżącej, omawiane *ograniczenie konstytucyjnego prawa własności* nie spełnia przesłanek jego dopuszczalności, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w postaci niezbędności obowiązujących regulacji dla osiągnięcia oraz zachowania proporcjonalności *sensu stricto*. Efekt i cel tegoż ograniczenia (zapewnienie porządku publicznego) nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do nakładanych ciężarów. Zastosowanie kwestionowanych w pkt 1

petitum skargi konstytucyjnej przepisów prowadzi bowiem, w skrajnych przypadkach, do rozbiórki obiektów, *których* wybudowanie *pochłonęło* znaczne *środki finansowe* w przypadku *blahej i niewykrytej* na etapie postępowania zgłoszonego przez organ, *nieprawidłowości np. z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*. Wydaje się również, że w przypadku, gdy to z winy (zaniechania) organu doszło do wybudowania sprzecznego z przepisami obiektu brak jest podstaw do przerzucania odpowiedzialności za zaniechania organu administracji publicznej na inwestora oraz powinno wykorzystać się inne dostępne środki, które mogłyby posłużyć osiągnięciu celu w postaci porządku publicznego np. odpowiednie modyfikacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego doprowadzające do zgodności stanu postulowanego ze stanem rzeczywistym (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10). Tym samym, według Skarżącej, kwestionowane ograniczenie nie znajduje uzasadnienia, zaś przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego, w rozumieniu wskazanym w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, należy uznać za sprzeczne z Konstytucją.

Skarżąca wskazała ponadto, iż kwestionowane uregulowania *dopuszczają ograniczenie swobody działalności gospodarczej poprzez brak możliwości zagospodarowania na cele związane z działalnością gospodarczą nieruchomości będącej własnością przedsiębiorcy* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11). Jej zdaniem, w sprawie, na tle której złożyła skargę konstytucyjną, ograniczenie działalności gospodarczej polegało na nieuzasadnionym odmówieniu posadowienia szyldu informującego o poszczególnych podmiotach prowadzących działalność w należącej do Niej galerii handlowej. Naruszenie swobody działalności gospodarczej polegać miało na utrudnieniu prowadzenia elementarnego rodzaju działalności wykonywanej przez galerie handlowe, tj. wynajmowaniu czy udostępnianiu przestrzeni, w tym również przestrzeni w postaci szyldów reklamowych. Prowadzenie takiej działalności wpływa zaś bezpośrednio na przychód galerii handlowych.

Skarżąca zwróciła uwagę, iż, zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Systemowo do ograniczeń swobody działalności gospodarczej stosuje się również art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym kontekście stwierdziła, iż *podobnie (...), jak w uwagach przytoczonych w pkt. 57-58 (uzasadnienia skargi, przyp. własny) w ocenie Skarżącej pomimo spełnienia przesłanki celowości, ograniczenie prawa własności na podstawie art. 50 ust 1 pkt 4 (...) w związku z art. 51 ust. 7 (...) w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB (Prawa budowlanego, przyp. własny) we wskazanym w petitum rozumieniu nie spełnia warunku proporcjonalności sensu stricto oraz warunku konieczności* [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11, 12]. *W konsekwencji nie zachodzi przesłanka uzasadniająca ograniczenie swobody działalności gospodarczej, a tym samym przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art, 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB, we wskazanym w petitum rozumieniu, są niezgodne z art. 20 i 22 Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 12).

Uzasadniając zarzuty podniesione w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej (kwestia określenia przepisu będącego w tym zakresie przedmiotem kontroli zostanie omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska). Skarżąca podniosła m.in., iż zaskarżona regulacja pozwala 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. W ocenie Skarżącej prowadzić to ma do naruszenia: wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa; art. 7, *zasady ochrony prawa własności wywodzonej z art. 21 i 64 Konstytucji*; zasady swobody działalności gospodarczej wywodzonej z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz *zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 (...) w zw. z art. 22 Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 12 i 13).

Według Skarżącej, kwestionowana regulacja nie wyznacza jasnych kryteriów pozwalających na określenie, jakie cechy powinny posiadać tablice i urządzenia reklamowe, aby można je było posadowić na danej nieruchomości bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Równocześnie regulacja ta, jak również pozostałe przepisy Prawa budowlanego, nie określają cech tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, które wykluczałyby możliwość posadowienia ich na nieruchomości na podstawie zgłoszenia. Pozostawiać to ma organom administracji w tym przedmiocie nadmierną swobodę, co, zdaniem Skarżącej, jest szczególnie widoczne w sprawie, na tle której skierowała Ona skargę konstytucyjną, a w której to sprawie organy administracji oraz sądy administracyjne dokonały arbitralnej wykładni przepisu zaskarżonego w pkt 2 *petitum* tejże skargi, uznając w oparciu kryteria pozaustawowe w postaci gabarytów, sposobu usztywnienia, wysokości szyldu, iż jego posadowienie przez Spółkę na nieruchomości wymagało uzyskania pozwolenia na budowę. Skarżąca podkreśliła przy tym, iż w wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r. (w związku, z którym sformułowała skargę konstytucyjną), NSA opisał techniczne aspekty konstrukcji szyldu i na tej podstawie uznał, że stanowi on konstrukcję wymagającą wydania pozwolenia na budowę. Jej zdaniem, konkluzja wyroku NSA *w tym zakresie opiera się na literalnym, kolokwialnym i subiektywnym rozumieniu słowa „instalacja” i odniesieniu go do równie niejasnego rozumienia „powiązania z gruntem”* (uzasadnianie skargi konstytucyjnej, str. 14). Zdaniem Skarżącej, *są to pojęcia obszerne i niezdefiniowane w przepisach prawa, wprowadzające niebezpieczną dla pewności prawa i gwarancji stabilności praw jednostki dowolność w ustalaniu, czy dane urządzenie spełnia któreś lub wszystkie te kryteria, nie jest też zrozumiałe czy muszą być one w ocenie NSA spełnione łącznie, a jeśli nie, to czy któraś ma mieć rzekomo prymat i decydujące znaczenie* (tamże).

W ocenie Skarżącej, redakcja przepisu zaskarżonego w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej jest nieprecyzyjna i niedookreślona w takim stopniu, iż

może prowadzić do podejmowania przez organy administracji publicznej decyzji poza granicami wyznaczonymi przez prawo, poprzez tworzenie przez te organy dodatkowych, niemających oparcia ustawowego, przesłanek dla zastosowania tegoż przepisu. W konsekwencji organy administracji oraz sądy administracyjne, weszły w kompetencje ustawodawcy tworząc samodzielnie nowe przesłanki dla zastosowania kwestionowanego przepisu, co stoi w sprzeczności z zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie oraz w granicach prawa i narusza tym samym art. 7 ustawy zasadniczej.

Skarżąca wskazała, iż, w przypadku regulacji zaskarżonej w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, występuje sytuacja, w której naruszenie przez tę regulację przepisów Konstytucji odnoszących się do zasad ustrojowych, wiąże się z naruszeniem wolności i praw zawartych w rozdziale II ustawy zasadniczej.

W tym kontekście Skarżąca podniosła, iż regulacja ta *pozwała na arbitralne stosowanie przez organ administracji publicznej wobec właściciela nieruchomości dodatkowych obostrzeń w postaci wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, ograniczając tym samym jego możliwość swobodnego dysponowania nieruchomością* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 15). W konsekwencji zaś *stanowi nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, na które składa się również prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zarządzanie nieruchomością, jej przebudowa etc. – co stanowi naruszenie art. 21 i art. 64 Konstytucji (...). Ustawodawca, nie wyznaczając jasnych kryteriów stosowania tej regulacji zaniechał równocześnie wyznaczenia granic korzystania przez właściciela nieruchomości z przysługującym mu prawa własności, w szczególności prawa do dysponowania tą nieruchomością* [tamże].

W ocenie Skarżącej ograniczenie, na podstawie zaskarżonej w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej regulacji, możliwości gospodarowania nieruchomością w celach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, narusza również wzorce z art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej. Ograniczenie to stanowi bowiem nieuzasadnione utrudnienie prowadzenia tejże działalności.

Skarżąca podniosła ponadto, iż ustawodawca, nie wprowadzając w Prawie budowlanym jednolitych kryteriów definiujących tablice i urządzenia reklamowe oraz pozostawiając tym samym interpretowanie tychże pojęć organom administracji publicznej, stworzył możliwość nierównego traktowania przez te organy obywateli. Według Skarżącej, *organy interpretują te pojęcia w sposób niezależny, w oparciu o samodzielnie i arbitralnie przyjęte kryteria opierające się na gabarytach danego urządzenia* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16). Brak określonych kryteriów ma powodować różnice w stosowaniu przez organy administracji publicznej przepisu zaskarżonego w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, *ponieważ każdy organ będzie mógł dowolnie interpretować pojęcia tablicy i urządzenia reklamowego, nie będąc związany przesłankami ustawowymi. W konsekwencji w podobnych przypadkach organy administracji będą zezwalały lub odmawiały prowadzenia robót budowlanych w oparciu o zgłoszenie, a tym samym dojdzie do nierównego traktowania jednostek* (tamże). Skarżąca wskazała też, iż zaskarżona regulacja, dopuszczając stosowanie dowolnych kryteriów interpretacyjnych dotyczących tablic i urządzeń reklamowych, prowadzić ma do niezasadnego dyskryminowania większych podmiotów gospodarczych, takich jak galerie handlowe. W ocenie Skarżącej, *kryteria gabarytów i związania z gruntem mają skutek dyskryminujący, bo w gorszej pozycji stawiają większe podmioty takie jak galerie handlowe, które ze względu na skalę prowadzonego biznesu zmuszone są do stawiania większych obiektów o charakterze reklamowym. Dyskryminacja ta polega na odmówieniu im możliwości posadowienia szyldów proporcjonalnych do prowadzonej przez nich działalności w trybie zgłoszeniowym* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16).

W konsekwencji, w ocenie Skarżącej, zaskarżone unormowanie *narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 Konstytucji* (tamże).

Odnosząc się do zarzutów dotyczących przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym Skarżąca podniosła, iż regulacja ta *skutkuje zróżnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów UPZP, w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 UPZP* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 17).

W skardze konstytucyjnej wskazano, iż, w świetle przepisów art. 7 w zw. z art. 87 i art. 94 Konstytucji, organ posiadający kompetencje prawotwórcze, powinien dostosować wydawane przez siebie akty normatywne do aktów prawnych znajdujących się wyżej w hierarchii źródeł prawa. Skarżąca zwróciła uwagę, iż ustawa krajobrazowa wprowadziła zmiany w ustawie o planowaniu przestrzennym, m.in. zgodnie z art. 37a ust. 3 u.p.z.p., rada gminy nie będzie miała możliwości zakazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego posadowienia szyldów reklamowych na nieruchomości. W myśl przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej, zmiana ta nie wpływa jednak na moc obowiązującą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej. Możliwa jest więc sytuacja, w której te miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą zawierały przepisy sprzeczne z u.p.z.p., w jej brzmieniu obowiązującym po zmianach wprowadzonych ustawą krajobrazową. W ocenie Skarżącej, tym samym dochodzi do sytuacji, w której akt prawa miejscowego, jest sprzeczny z aktem prawnym hierarchicznie wyższym, tj. ustawą o planowaniu przestrzennym – *co stanowić ma naruszenie zasad praworządności oraz hierarchicznej budowy polskiego systemu prawa wywodzonych odpowiednio z art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18).

W odniesieniu do zarzutów niezgodności art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym z wzorcami z art. 32 w zw. z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżąca

wskazała, iż z wolności zagwarantowanej przez akt prawa powszechnie obowiązującego w postaci ustawy powinni korzystać wszyscy jej adresaci. Jeżeli zatem ustawa o planowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym ustawą krajobrazową, gwarantuje możliwość stawiania szyldów na nieruchomościach (poprzez wyłączenie wprowadzenia zakazu stawiania szyldów na nieruchomościach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) należy uznać, że prawo to powinno być dostępne powszechnie. Przepis art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej zakłada jednak utrzymanie w mocy przepisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są sprzeczne ze znowelizowaną ustawą o planowaniu przestrzennym. Ustawa krajobrazowa nie zawiera przy tym terminu przepisów regulujących termin, do upływu którego rady gmin mają obowiązek dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do, znowelizowanej ustawą krajobrazową, ustawy o planowaniu przestrzennym. Skarżąca podkreśliła, iż równolegle będą zatem obowiązywały *stare miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wydane przez wejściem w życie ustawy krajobrazowej i sprzeczne z u.p.z.p. oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wydane na podstawie znowelizowanej UPZP, różnicując tym samym sytuację prawną obywatela znajdującego się w różnych gminach, bowiem bez określenia żadnego terminu obowiązywania planów i uchwał krajobrazowych w jednej gminie będzie obowiązywał miejscowy plan regulujący możliwość i warunki ustawiania szyldów, a w innej gminie będzie to regulowane poprzez uchwałę krajobrazową i według innych zasad* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18). W ocenie Skarżącej, *sprzeczne z Konstytucją przepisy powodują bezterminowy dualizm prawny w tych samych sytuacjach faktycznych, na różnych obszarach kraju* (tamże). Prowadzi to do sytuacji, w której obywatele znajdujący się w podobnych sytuacjach (np. będący właścicielami nieruchomości o podobnych rozmiarach, przeznaczeniu i lokalizacji) będą traktowani w sposób różny. W ocenie Skarżącej, pozwala to na

uznanie, iż regulacja zaskarżona w niniejszej sprawie w pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, narusza art. 32 w zw. z art. 64 Konstytucji.

Według Skarżącej, ograniczenie zasady równości wynikające z przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej nie spełnia przy tym wymogów z art. 31 ust. Konstytucji, w szczególności przesłanki niezbędności. Jej zdaniem, rozwiązanie przyjęte w art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej, podyktowane było koniecznością wprowadzenia w życie przepisów gwarantujących ochronę porządku publicznego i ochronę środowiska. Rozwiązanie to nie jest jednak niezbędne dla ochrony tych wartości. Proporcjonalnym środkiem byłoby natomiast wprowadzenie okresu przejściowego, podczas którego rady gmin miałyby możliwość dopasowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanej ustawy o planowaniu przestrzennym. Wprowadzenie takiego środka również umożliwiłoby ochronę porządku publicznego oraz środowiska bez konieczności naruszania zasady równości wobec prawa. Zdaniem Skarżącej, *tym samym nawet jeśli przyjąć by konieczność ograniczenia zasady równości wobec prawa wynikającą z przepisów art. 31 ust. 3 Konstytucji, to nie została ona wprowadzona w sposób proporcjonalny. W konsekwencji ograniczenie to nie jest uzasadnione, co skutkuje brakiem zgodności art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej, ze wskazanym w petitum rozumieniu, z art. 32 Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 19).

Skarżącą, w kontekście zarzutów dotyczących naruszenia przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, podniosła m.in., iż kwestionowane rozwiązanie, polegające na utrzymaniu bezterminowo w mocy przepisów podustawowych sprzecznych z ustawą o planowaniu przestrzennym, nie gwarantuje bowiem jednostce, która zastosowała się do przepisów utrzymanych w mocy, bezpieczeństwa prawnego. Wynikać to ma z faktu, że *przepisy te jako sprzeczne z aktem wyższego rzędu mogą być następnie podważane. W konsekwencji same działania obywatela oparte na tych przepisach*

mogą okazać się niewłaściwe. Obywatel nie może mieć więc pewności, że mimo dostosowania się przez niego do obowiązujących przepisów jego działania będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (tamże).

Skarżąca podniosła ponadto, iż *opisane, naruszające Konstytucję przepisy łączą się z uszczerbkiem dla praw i wolności obywatela wskazanych w rozdziale IV powyżej (chodzi zapewne o pkt IV skargi konstytucyjnej, Prawa i wolności Skarżącej, które zostały naruszone, ze str. 5 uzasadnienia tejże skargi, przyp. własny) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 20].*

Skarżąca stwierdziła ponadto, iż *naruszenie zasady zaufania z art. 2 Konstytucji powoduje skutek w postaci ograniczenia prawa własności i swobody działalności gospodarczej. Ustawodawca powinien był ukształtować art. 50 ust. 1 pkt 4 UPB w związku z art. 51 ust. 7 UPB w związku z art. 30 ust. 5 i 6 UPB w taki sposób, aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności w tym, mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzania robót budowlanych na swojej nieruchomości (tamże).*

W niniejszej sprawie na wstępie odnieść należy się do przedmiotu kontroli określonego w skardze konstytucyjnej,

W pkt 1 *petitum* tej skargi zostały wskazane przepisy art. 30 ust. 5 i ust. 6, art. 50 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego.

Przepisy te w aktualnie obowiązującym brzmieniu stanowią:

Art. 30. (...)

5. Zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie;

6. *Organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli:*

- 1) *zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu 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 7, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje;*
- 4) *roboty budowlane zostały rozpoczęte z naruszeniem ust. 5.*

Art. 50. 1. W przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

(...);

4) *w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.*

Art. 51. (...);

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, zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1.*

Cytowane brzmienie art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego zostało nadane tym przepisom ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 471, dalej: ustawa nowelizująca), z dniem 19 września 2020 r.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. (tj. przez zmianami wprowadzonymi ustawą nowelizującą) przepisy art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego stanowiły:

Art. 30. (...);

5. Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.;

(...);

6. Organ administracji architektoniczno-budowlanej 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.*

W tym brzmieniu przepisy art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego obowiązywały od dnia 1 stycznia 2017 r. i zostało im ono nadane ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawienia otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz.U., poz. 2255; dalej: ustawa zmieniająca).

Przepisy art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego, w okresie od dnia 28 czerwca 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. stanowiły:

Art. 30. (...);

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 administracji architektoniczno-budowlanej 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 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.*

Brzmienie to zostało nadane przepisom art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego z dniem 28 czerwca 2015 r. ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 443).

Jeśli chodzi o przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, to w cytowane brzmienie zostało im nadane ustawą nowelizującą z dniem 19 września 2020 r.

Przepis art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego w okresie od 28 czerwca 2015 r. do 18 września 2020 r. stanowił:

Art. 50. 1. W przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

(...);

- 4) *w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę bądź projekcie budowlanym lub w przepisach.*

Przepis art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, w okresie od 31 maja 2004 r. do 18 września 2020 r. stanowił:

Art. 51. (...);

7. Przepisy ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosuje się, jeśli 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.

W myśl zasady *tempus regit actum*, wyrażonej w art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492, dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne mają obowiązek orzekania na podstawie akt sprawy, a więc w oparciu o stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania kontrolowanej decyzji.

W niniejszej sprawie, jak wcześniej wskazano, NSA w wyroku z dnia sierpnia 2020 r., będącym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach i wolnościach Skarżącej, oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w P z dnia stycznia 2018 r. oddalającym skargę na decyzję Wojewódzkiego Inspektora z dnia sierpnia 2017 r., utrzymującą w mocy decyzję Powiatowego Inspektora z dnia kwietnia 2017 r. w przedmiocie rozbiórki urządzenia reklamowego.

Podkreślić przy tym trzeba, iż w dacie wydania wskazanego wyroku NSA nie weszły jeszcze w życie zmiany przepisów Prawa budowlanego przewidziane ustawą nowelizującą.

W świetle wskazanej zasady *tempus regit actum*, wyrażonej w art. 133 § 1 p.p.s.a., w sprawie, na tle której, Skarżąca skierowała skargę konstytucyjną, miały zastosowanie przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym przed wprowadzeniem w nich zmian ustawą nowelizującą, tj. w okresie od 28 czerwca 2015 r. do 18 września 2020 r. – i one w istocie stanowią przedmiot kontroli wskazany w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej.

W dalszej części niniejsze stanowisko będzie odnosiło się do przepisów art. 30 ust. 5 i ust. 6, art. 50 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego we brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r.

W pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca, jak już podniesiono, wskazała art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c UPB (wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 UPB) [Prawa budowlanego, przyp. własny].

W tym kontekście zauważyć trzeba, iż w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie tej regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym podmiot skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Skarga konstytucyjna inicjuje tzw. kontrolę konkretną (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44; 28 kwietnia 2022 r., sygn. SK 88/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 29). Stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem podmiot skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez podmiot skarżący. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot skarżący powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 stycznia 1999 r., sygn. Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 8; 1 października 2001 r., sygn. Ts 84/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 70; 15 lipca 2002 r., sygn. Ts 5/02, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 216; 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004., poz. 101; 25 września 2014 r., sygn. Ts 130/14, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 508).

Z treści wyroku NSA z dnia 20 sierpnia 2020 r., w związku, z którym Skarżąca skierowała skargę konstytucyjną, wynika jednoznacznie, iż sąd ten oceniał m.in. prawidłowość dokonania przez sąd I instancji w zaskarżonym

wyroku wykładni przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, w jego brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. do dnia 18 września 2020 r.

Treść wskazanego wyroku NSA w tym jego zakresie, w jakim, w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżąca upatruje naruszenia Jej konstytucyjnych praw, został zatem zdeterminowany przez przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r.

W tym brzmieniu przepis 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego stanowił:

Art.29. (...);

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.

Ustawą nowelizującą, z dniem 19 września 2020 r., zmieniono dotychczasowe brzmienie przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego (na marginesie zauważyć należy, iż przepis ten, w aktualnie obowiązującym brzmieniu, reguluje problematykę wyłączenia pozwolenia na budowę i zgłoszenia w przypadku budowy parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m²). Materia unormowana do dnia 18 września 2020 r. w art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, po wejściu w życie ustawy nowelizującej, tj. od dnia 19 września 2020 r., została uregulowana w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego, który stanowi:

Art. 29. (...);

3. *Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na:*

(...);

3) *instalowaniu:*

(...);

c) *tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym.*

Przepis art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r., nie miał jednak zastosowania w sprawie, w której został wydany wyrok NSA z dnia z dnia 20 sierpnia 2020 r., w związku, z którym Skarżąca skierowała skargę konstytucyjną.

W niniejszej sprawie za przedmiot kontroli wskazany w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, należy uznać zatem przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r.

W dalszej części niniejsze stanowisko będzie odnosiło się do tego właśnie brzmienia przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego.

W pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej zostały wskazane przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p.

Przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy krajobrazowej stanowią:

Art. 12. 1. 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.

Przepisy art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p. stanowią:

Art.37a. 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.

W cytowanym brzmieniu przepisy te obowiązują od dnia 15 września 2011 r.

W oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej i nie wychodząc poza jej zakres, przy zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* zasadne wydaje się przyjęcie, iż przedmiot kontroli w niniejszej sprawie stanowią:

- przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 Prawo budowlanego rozumiane w ten sposób, że organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, w sytuacji, gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu;
- art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego;
- art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym.

W niniejszej sprawie rozważyć należy kwestię zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Trybunału Konstytucyjnego rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania tej skargi (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 82; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8; 16 lipca 2020 r., sygn. SK 15/18, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 29; 30 marca 2022 r., sygn. SK 71/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 27).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw podmiotu wnoszącego tę skargę. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących podmiotowi skarżącemu praw podmiotowych. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, zainicjowane skargą konstytucyjną, wywiera co prawda skutki *erga omnes*, lecz skarga ta jest indywidualnym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych służącym przede wszystkim ochronie praw podmiotowych osób ją wnoszących. U materialnych podstaw skargi konstytucyjnej leży istnienie po stronie podmiotu

skarżącego osobistego interesu prawnego, bo nastąpiło naruszenie przysługujących temu podmiotowi konstytucyjnych praw lub wolności. Nie stanowi zaś takiej podstawy interes obiektywny – jak w modelu skargi powszechnej. Ma to być przy tym interes aktualny – a nie potencjalny. Warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest więc, aby zarzucane naruszenie norm konstytucyjnych nastąpiło w stosunku do podmiotu wnoszącego tę skargę. Skarga konstytucyjna jest zatem niedopuszczalna, gdy podnoszone w niej naruszenie konstytucyjnych praw i wolności nie dotyczy bezpośrednio podmiotu wnoszącego tę skargę. Trybunał Konstytucyjny każdorazowo powinien zatem rozważyć, czy uwzględnienie skargi konstytucyjnej zapewni ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną. Jeżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał Konstytucyjny dojdzie do wniosku, że tak się nie stanie, zobowiązany jest do umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, *op. cit.*; 11 stycznia 2018 r., sygn. Ts 137/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 33; 9 stycznia 2019 r., sygn. Ts 125/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 57; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, *op. cit.*; 30 marca 2022 r., sygn. SK 71/21, *op. cit.*; 28 czerwca 2022 r., sygn. SK 2/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 44 oraz J. Trzcíński, M. Wiácek, komentarz do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, (red.) L. Garlicki i M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, str. 893).

W związku z tym, w niniejszej sprawie niedopuszczalne jest rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej w zakresie zarzutów ewentualnego naruszenia przez zaskarżone regulacje wzorca z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Podnieść trzeba, iż w stanie faktycznym i prawnym sprawy, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna, Skarżąca jest najemcą nieruchomości, na której posadowione została sporne urządzenie reklamowe. Właścicielem tej nieruchomości, jak już wskazano, jest Miasto Poznań, z którym Spółka zawarła umowę najmu tejże nieruchomości. Skarżącej nie przysługuje zatem prawo własności do nieruchomości. W związku z tym, w niniejszej sprawie nie mają do niej zastosowania konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności określone w art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Przepis ten wyraźnie odróżnia prawo własności od innych praw majątkowych. Mowa jest w nim o ograniczeniu prawa własności a nie innych praw majątkowych, których ograniczenia powinny mieścić się w ogólnej formule art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji nie ma zatem zastosowania do innych, aniżeli własność, praw majątkowych. Należy go traktować jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczenia wyłącznie prawa własności (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/199, poz. 78; 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 85; 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 65/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 87).

W niniejszej sprawie niedopuszczalne jest zatem merytoryczne rozpoznanie zarzutów naruszenia wzorca z art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdyż wzorzec ten odnosi się do prawa własności, które w niniejszej sprawie Skarżącej nie przysługuje.

Jak już podniesiono, skarga konstytucyjna jest zaś dopuszczalna wobec ostatecznych rozstrzygnięć, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, naruszających prawa i wolności konstytucyjne jedynie podmiotów inicjujących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym trybie.

Z podobnych przyczyn niedopuszczalnej jest merytoryczne rozpoznanie w niniejszej sprawie skargi konstytucyjnej w zakresie zarzutów dotyczących niezgodności z wzorcem z art. 21 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska chroni własność*.

Przepis art. 21 Konstytucji nie przewiduje bowiem ochrony praw majątkowych innych niż własność, natomiast objęcie ochroną konstytucyjną wszystkich praw majątkowych wynika z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Sformułowania art. 21 i art. 64 Konstytucji nie uzasadniają więc tezy, jakoby konstytucyjne pojęcie własności obejmowało ogół praw majątkowych. Zarówno jej art. 64 ust. 1, jak i art. 165 ust. 1 Konstytucji odróżniają *własność* od *innych praw majątkowych*. Zgodnie zaś z domniemaniem, że jednakowe terminy oznaczają to samo w całym tekście Konstytucji, nie można formułować twierdzenia, że pojęcie *własności* z art. 21 ust. 1 jest odmienne i nadal obejmuje całokształt praw majątkowych, czyli mienie. Z treści art. 21 Konstytucji wynika, iż tylko prawu własności (dziedziczenia) ustawa zasadnicza przyznaje szczególną ochronę. Konstytucyjnego określenia własności nie można utożsamiać z ogólnym pojęciem mienia. Co więcej, przyjęcie wąskiego pojmowania własności (więc odróżnienie jej od innych mniej rozwiniętych praw majątkowych) pozwala na zaakcentowanie szczególnej rangi i znaczenia właśnie własności jako najpełniejszej formy władztwa nad rzeczą. Najpełniej nawiązuje to też do art. 20 ustawy zasadniczej, bo gdy mówi on o podstawowej roli *własności prywatnej*, to wskazuje wyższość tej instytucji nad ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nie pozbawia to konstytucyjnej ochrony innych praw majątkowych, bo gwarantuje ją art. 64 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, ale wskazuje, że tylko własności (i prawu dziedziczenia) Konstytucja (tak w art. 20 i art. 21 ust. 1, jak też w art. 64 ust. 3), przydaje szczególne uznanie i ochronę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, *op. cit.*; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1 i postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 178 oraz L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 21, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, (red.) L. Garlicki i M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 341).

W części dotyczącej zarzutów niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji postępowanie w niniejszej sprawie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście zarzutów dotyczących niezgodności, w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej brzmieniu, przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z art. 7 w zw. z art. 87 i art. 94 Konstytucji zauważyć należy, iż, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak już wskazano, przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem praw podmiotowych przysługujących podmiotowi wnoszącemu tę skargę. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą więc być jedynie przepisy ustawy zasadniczej gwarantujące określoną konstytucyjną wolność lub prawo obywatela (podmiotu podobnego). Wzorcami kontroli nie mogą zaś być normy ogólne, określające zasady ustrojowe, ani normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia – które nie kreują praw podmiotowych. W przypadku, gdy istnieją szczególne przepisy Konstytucji określające prawa lub wolności, ogólne klauzule konstytucyjne mogą stanowić niejako pomocniczy wzorzec kontroli, przy wskazaniu innej naruszonej normy konstytucyjnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103 oraz postanowienia Trybunału

Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59 i 60; 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23 oraz 31 marca 2016 r., sygn. Ts 382/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 294).

Przepis art. 7 Konstytucji statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Głosi ona, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Przepis art. 7 Konstytucji jest przepisem o charakterze ustrojowym, adresowanym do organów władzy publicznej. Nie stanowi źródła konstytucyjnych praw ani wolności dla obywateli. Będąc źródłem zasady ustrojowej, nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanych skargą konstytucyjną (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 i 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19 oraz postanowienia Trybunału konstytucyjnego z dnia: 26 lutego 2020 r., sygn. Ts 39/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 168 oraz 19 stycznia 2021 r., sygn. Ts 138/20, OTK ZU z 2021 r., seria B, poz. 107).

Przepisy art. 87 i art. 94 Konstytucji stanowią:

Art. 87. 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.

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.

Przepisy art. 87 i art. 94 Konstytucji nie mogą być odrębnymi wzorcami kontroli w ramach postępowania wszczętego w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. Przepisy te zostały umieszczone w rozdziale III Konstytucji *Źródła prawa* i mają charakter ustrojowy. Nie można z nich wywodzić konstytucyjnych praw i wolności jednostek, których ochronie służy skarga konstytucyjna (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39; 10 lutego 2015 r., sygn. SK 50/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 12 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 maja 2009 r., sygn. Ts 248/07, OTK ZU nr 5/B/ 2008, poz. 212).

W niniejszej sprawie z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż, w zakresie zarzutów dotyczących przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p., przepisy art. 7 w zw. z art. 87 i art. 94 Konstytucji zostały wskazane jako oddzielna, samoistna grupa wzorców kontroli.

W oparciu o sposób sformułowania tych zarzutów w pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej oraz powołaną w tym zakresie w uzasadnieniu tejże skargi argumentację, zasadne wydaje się przyjęcie, iż wskazane wzorce nie zostały powiązane z przepisami art. 64 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 20 i art. 22 Konstytucji, tj. przepisami statuującymi konstytucyjne prawa i wolności.

Z tych względów postępowanie w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej z art. 7 w zw. z art. 87 i art. 94 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania w niniejszej sprawie skargi konstytucyjnej podnieść ponadto trzeba, iż skarga konstytucyjna powinna spełniać wymogi formalne określone w przepisach ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W szczególności należy zwrócić uwagę, iż, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, podmiot wnoszący skargę konstytucyjną ma obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Braki formalne skargi konstytucyjnej w tym zakresie skutkują koniecznością umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnoszącego skargę konstytucyjną krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli (zarówno wskazanego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy) [*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 73 i 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 30].

Powinność uzasadnienia zarzutów ciąży na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nawet w sytuacji, gdy wydają się mu one oczywiste, a wybrany wzorzec kontroli jest adekwatny do podnoszonych wątpliwości konstytucyjnych dotyczących zaskarżonej regulacji.

Skarga konstytucyjna nie może w tym zakresie zawierać niedopowiedzeń – brak argumentów lub dowodów na poparcie zarzutów stawianych na tle konkretnych wzorców kontroli uniemożliwia ich merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny (*vide*– postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11 oraz 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, *op. cit.*).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym kierujący je podmiot zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami skarżącego. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Nie jest więc wystarczające zaprezentowanie argumentacji świadczącej o słuszności stanowiska Skarżącego. Nie wystarczy samo sformułowanie tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu (*vide*– postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, *op. cit.*; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, *op. cit.* i 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, *op. cit.*).

Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie konkretne i przekonujące argumenty świadczące o naruszeniu przez kontrolowany przepis (lub jego część) określonego wzorca kontroli. Nie czyni zadość powinności właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją samo wskazanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu

wymienionych przepisów), bez przedstawienia argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Nie realizują tegoż wymogu również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Samo wskazanie w *petitum* wniosku wzorca kontroli bez odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 33 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, *op. cit.*; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10; 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66; 5 lipca 2021 r., sygn. K 6/18, OTK ZU z 2021 r., poz. 50).

Poprzestanie przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną na zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo całkowite nieuzasadnienie sformułowanych zarzutów oznacza niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.*; 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, *op. cit.*; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, *op. cit.*; 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, *op. cit.*; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, *op. cit.*; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, *op. cit.*; 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, *op. cit.*).

W kontekście wskazanych w dalszej części niniejszego stanowiska braków skargi konstytucyjnej uniemożliwiających jej merytoryczne rozpoznanie

– ze względu na niespełnienie wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – należy zwrócić uwagę, iż sanowanie uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może służyć zasada *falsa demonstratio non nocet* (vide – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175 i 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. K 46/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 39). *Powołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz błędnie (nie trafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów. Trybunał nie jest jednakże w stanie (...) zdjąć z sądu (innego podmiotu wszczynającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. własny) ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu (wnioskodawcy lub pełnomocnika skarżącego), który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130, podobnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny nie ma konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego praktyka poprawiania pism inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mogłaby *de facto* prowadzić (vide – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej brak jest uzasadnienia zarzutów niezgodności zaskarżonych unormowań z wzorcem z art. 64 ust. 2

Konstytucji, które spełniałoby wymogi określone w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W tym zakresie, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie wymieniono *expressis verbis* ust. 2 art. 64 Konstytucji, jako wzorca kontroli. Wymieniono zaś cały przepis art. 64 Konstytucji, bez wskazywania poszczególnych jego ustępów.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, *[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej*.

Przepis ten nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, lecz wyraża zasadę równości jako normę prawa przedmiotowego, jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, tj. prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża także podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tymże przepisie praw. Na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnych praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, *op. cit.*; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 68; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 13 oraz L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, (red.) L. Garlicki i M. Zubik, *op. cit.*, str. 610).

W skardze konstytucyjnej nie powołano argumentacji odnoszącej się do zarzutów naruszenia przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Nie jest wystarczające w tym zakresie ogólne stwierdzenie, iż w niniejszej sprawie naruszono przysługujące Skarżącej *prawo własności sensu largo* wywodzone z art. 21 i 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5 i str. 12), zaś sprzeczność regulacji zaskarżonej w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej z art. 2 Konstytucji może świadczyć o sprzeczności danego rozwiązania również z innymi przepisami Konstytucji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9) oraz że art. 21 Konstytucji powinien być interpretowany łącznie z art. 64 Konstytucji, który uściśla ramy ochrony własności, którą zobowiązane jest zagwarantować państwo (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10).

Na podstawie treści skargi konstytucyjnej zasadne wydaje się przyjęcie, iż – w zakresie odnoszącym się do niezgodności regulacji kwestionowanej w pkt 1 *petitum* przedmiotowej skargi z art. 64 Konstytucji – powołana przez Skarżącą argumentacja w istocie odnosi się jedynie do zarzutu naruszenia ustępu 1 tegoż artykułu, które zostało powiązane z zarzutami dotyczącymi naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Okoliczność, iż Skarżąca powołała w skardze konstytucyjnej argumentację na poparcie tezy o naruszeniu przez regulację wskazaną w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej tychże wzorców nie zwalnia jej z obowiązku uzasadnienia zarzutów naruszenia przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak należy ponownie podkreślić, wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego powołanego przez podmiot skarżący wzorca kontroli (zarówno wskazanego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy).

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie można uznać za wystarczające jego uzasadnienie stwierdzenia, iż *kwestionowana regulacja wprowadza możliwość*

zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów decyzji administracyjnych znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 12) oraz, że ogranicza prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane (...) – co stanowi naruszenie art. 21 i 64 Konstytucji [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 15].

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż powołana w niej została argumentacja dotycząca zarzutu naruszenia przez art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, który to zarzut został powiązany z naruszeniem wzorca z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Brak jest w argumentacji odnoszącej się do wzorca z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego, w związku z czym powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, bo wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*). W niniejszej sprawie nie zwalnia to jednak podmiotu skarżącego od powołania argumentacji uzasadniającej także zarzut naruszenia wzorca z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej nie zostały też powołane argumenty oraz dowody na poparcie zarzutu niezgodności art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W szczególności, w tym zakresie nie jest wystarczające stwierdzenie, iż regulacja zawarta w art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a u.p.z.p. narusza wzorzec z art. 64 Konstytucji, bez odwołania się do ust. 2 tegoż artykułu.

Podobnie, jak w przypadku zarzutu dotyczącego regulacji zaskarżonej w pkt. 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, w istocie została w tejże skardze powołana argumentacja odnosząca się do zarzutu niezgodności art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a u.p.z.p. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności kwestionowanych regulacji z wzorcem z art. 64 ust. 2 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie spełnia więc wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W związku z tym postępowanie w niniejszej sprawie w tej części podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarga konstytucyjna nie spełnia także wymogów pozwalających na jej rozpoznanie w zakresie, w jakim dotyczy zarzutów naruszenia przez przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Wynikający z art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej zakaz dyskryminacji jest korelatem przestrzegania zasady równości. Oznacza on m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak choćby płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania, wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie. Twierdzenie, że prawodawca naruszył wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej zakaz dyskryminacji, wymaga przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono zasadę równego traktowania podmiotów podobnych wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Udowodnienie tego naruszenia wymaga w szczególności wykazania, że różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy, zaś wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011,

poz. 49 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 lipca 2015 r. sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115 i 4 października 2018 r., sygn. Ts 165/16, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 182). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60), *[z]akaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa (z art. 32 ust. 1 Konstytucji)*. W sytuacji zatem, gdy w uzasadnieniu konkretnego środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie powołano odrębnych, specyficznych argumentów mających świadczyć o równoległym pogwałceniu art. 32 ust. 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym tegoż wzorca postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169; 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78; 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32; 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14; *op. cit.*; 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 47; 4 października 2018 r., sygn. Ts 165/16, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie ze skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżąca nie wskazała niedopuszczalnego i bezwzględnie zakazanego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji na gruncie kwestionowanych regulacji. Nie powołała argumentów mających świadczyć o naruszeniu art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej – co uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia tego wzorca kontroli.

Z tych względów postępowanie w niniejszej sprawie w tej części podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście określenia zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania w niniejszej sprawie skargi konstytucyjnej odnieść należy się także do zarzutu niezgodności przepisu art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego, w rozumieniu wskazanym w pkt 1 *petitum* tejże skargi, z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej, *wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

W *petitum* skargi konstytucyjnej przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji nie został wskazany jako wzorzec kontroli. Nie został on również wymieniony *expressis verbis* w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Skarżąca wskazuje w tymże uzasadnieniu jako wzorzec cały przepis art. 21 (bez rozróżnienia ust. 1 i ust. 2), lecz z treści powołanej argumentacja wynika, iż odnosi się ona jedynie do ustępu 1 tegoż artykułu [*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10]. W skardze konstytucyjnej brak jest uzasadnienia zarzutu ewentualnego naruszenia wzorca z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie może być uznane za uzasadnieniem takiego zarzutu stwierdzenie, iż w sprawie, na tle której owa skarga została skierowana, *de facto* rozbiórka szyldu reklamowego *będzie* w sensie prawnym wywłaszczeniem (*vide* – cytowany wcześniej fragment ze str. 10 uzasadnienia skargi konstytucyjnej).

W niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego, w rozumieniu wskazanym w pkt 1 tejże skargi, z art. 21 ust. 2 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie spełnia zatem wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, niezbędnych do jej merytorycznego rozpoznania.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż regulacja zaskarżona w pkt 1 skargi konstytucyjnej nie normuje problematyki wywłaszczenia na cele publiczne, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis art. 21 ust. 2

ustawy zasadniczej nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Powołanie zaś nieadekwatnych wzorców kontroli świadczy zaś o niedopuszczalności wydania wyroku (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 75).

W zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności przepisu art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego z art. 21 ust. 2 Konstytucji postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna podlega zatem merytorycznemu rozpoznaniu w ta podlega merytorycznemu rozpoznaniu w części dotyczącej zarzutów:

1) niezgodności przepisów art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego, rozumianych w ten sposób, że „organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach w sytuacji, gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu, z:

- art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) niezgodności art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego z:

- art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 64 ust. 1 oraz w zw. z art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- art. 32 ust. 1 w zw. z art. 20 i art. 22 Konstytucji;

3) niezgodności przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W zakresie, w jakim w niniejszej sprawie skarga konstytucyjna podlega merytorycznemu rozpoznaniu, wzorcami kontroli są, występujące w różnych konfiguracjach, przepisy art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 20, art. 22 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do wzorca z art. 2 Konstytucji z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżąca zarzuca naruszenie wyrażonych w tymże przepisie zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony prawa nabytych oraz określoności przepisów prawa.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela. Zasada ta opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć ze sobą. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym

charakterze. Zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, *op. cit.*; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4; 28 czerwca 2017 r., sygn. P 63/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 55; 18 kwietnia 2018 r., sygn. K 52/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 28 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 15).

Zasada ochrony praw nabytych wyprowadzana jest z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz związanej z nią zasady pewności prawa, które są zasadami pochodnymi od ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Zasada ochrony praw nabytych: 1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych; 2) dotyczy praw podmiotowych już przysługujących określonym osobom 3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną danej osoby, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe; 4) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne; 5) nie obejmuje gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz niemających oparcia w porządku konstytucyjnym obowiązującym w momencie orzekania.

Zasada ochrona praw nabytych dotyczy wyłącznie praw słusznie nabytych. Nie ma charakteru absolutnego. Możliwe są zatem odstępstwa od niej,

przy czym ocena dopuszczalności odstępstwa może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz.15).

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć trzeba, iż z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że w odniesieniu do przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego w istocie został sformułowany zarzut nieokreśloności przepisów prawa. W skardze konstytucyjnej nie wskazano co prawda *expressis verbis*, iż przepis ten narusza konstytucyjny wymóg określoności przepisów prawa. Wynika to jednak z argumentacji powołanej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, w której podniesiono, iż przepis ten jest nieokreślony i nieprecyzyjny (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 13, 14).

Zasadę należytej określoności przepisów prawa jest jedną z najważniejszych zasad drugiego stopnia, która wywodzona jest z zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zasada poprawnej legislacji obejmuje bowiem m.in. wymóg dostatecznej określoności przepisów (*vide* – W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, (red.) L. Garlicki i M. Zubik, *op. cit.*, str. 145). Zasada określoności przepisów prawa jest funkcjonalnie związana z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności i bezpieczeństwa prawnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

W świetle zasady określoności przepisów prawa, na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy.

Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria w postaci precyzyjności i jasności przepisu oraz jego legislacyjna poprawność.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także konsekwencji zastosowania tychże przepisów) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie danej kultury prawnej. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 stycznia 2019 r., sygn. K 1/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 6 i 16 lipca 2020 r., sygn. P 19/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 32 oraz powołane w nich wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). Tak więc każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki: po pierwsze – winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega; po drugie – powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie; po trzecie – winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100; 28 czerwca 2017 r., sygn. P 63/14, *op. cit.*).

Jeśli chodzi wzorce z art. 20 i art. 22 Konstytucji, ujmowane łącznie, pełnią one dwojaką funkcję: wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego

Rzeczypospolitej Polskiej i stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego przysługującego jednostce – w postaci wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Wolność działalności gospodarczej jest publicznym prawem podmiotowym polegającym przede wszystkim na możliwości swobodnego podejmowania i wykonywania tej działalności, wyboru jej przedmiotu i prawno-organizacyjnych form działania, swobodzie podejmowania decyzji gospodarczych. Chodzi o działalność nakierowaną na osiągnięcie zysku, a więc z założenia mającą charakter zarobkowy. W ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się zarówno podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych, jak i dokonywanie w sposób zawodowy określonych czynności prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62; 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A., poz. 100; 26 kwietnia 2018 r., sygn. K 6/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 24; 6 grudnia 2018 r., sygn. SK 19/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 74). Wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej obejmuje swobodę określania zakresu prowadzonej działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, *op. cit.*].

Wzorzec z art. 31 ust. 3 Konstytucji określa kumulatywne przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości w postaci bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób; zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Naruszenie tego przepisu może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej

kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 28 grudnia 2015 r., sygn. Ts 131/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 387; 16 maja 2017 r., sygn. Ts 254/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 144; 10 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 85/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 265).

Ze sformułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (reguła niezbędności); 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (reguła przydatności); 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*) [*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 stycznia 2002 r., sygn. K. 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 5; 10 lipca 2019 r., sygn. K 3/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 40; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*].

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyrażona w nim zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady

równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości.

Nakaz równości wobec prawa nie jest przy tym absolutny. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest więc konstytucyjnie dopuszczalne, ale musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Musi mieć też charakter proporcjonalny, tj. waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 57; 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 28; 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 36; 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 9/16, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 1).

W odniesieniu do wzorca z art. 64 ust. 1 Konstytucji, zauważyć należy, iż statuuje on prawo podmiotowe jednostki do prawa własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od stanowienia regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub je ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 1 lipca 2014 r.,

sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 51; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*; 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 14).

Wzorzec z art. 7 Konstytucji został omówiony we wcześniejszej części niniejszego stanowiska.

Zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej, w zakresie w jakim podlega ona merytorycznemu rozpoznaniu, należy uznać za niezasadne.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżąca zarzuca przepisowi art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego niezgodność z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami lojalności, pewności prawa i ochrony praw nabytych, co prowadzić ma do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo najmu i naruszenia przez to zasady ochrony innych praw majątkowych z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz zarzuca niedopuszczalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej wynikającej z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W oparciu o *petitum* i uzasadnienie skargi konstytucyjnej można przy tym przyjąć, iż Skarżąca w istocie zarzuca niekonstytucyjność regulacji zawartej w art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego, w zakresie, w jakim owa regulacja dopuszcza wydanie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego wykonanego sprzecznie z obowiązującymi przepisami prawa w przypadku, gdy inwestor dopełnił obowiązku zgłoszenia wykonania robót budowlanych związanych z tym przedsięwzięciem właściwemu organowi władzy publicznej, który to organ nie zgłosił w ustawowo określonym terminie sprzeciwu, pomimo że znana mu była okoliczność, iż zgłoszenie to dotyczy wykonania robót budowlanych w sposób istotny odbiegających od ustaleń i warunków określonych w przepisach prawa (tj. objętych obowiązkiem

uzyskania pozwolenia na budowę oraz naruszających ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Zaskarżona regulacja istotnie prowadzić może do wyłączenia możliwości posadowienia przez najemcę, na wynajętej przez niego nieruchomości, tablic i urządzeń reklamowych dotyczących prowadzonej przez niego działalności (jak w sprawie, na tle której skierowała w niniejszej sprawie skargę konstytucyjną).

Nie oznacza to jednak niezgodność owej regulacji z ustawą zasadniczą.

Zauważyć należy, iż przepisy art. 50 i art. 51 Prawa budowlanego regulują procedurę określaną jako naprawcza. Jest ona odrębna od procedury umożliwiającej legalizację samowoli budowlanej, unormowanej w art. 48-49b Prawa budowlanego (*vide* – A. Gliniecki, komentarz do art. 50 i art. 51 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Gliniecki (red.), 2016 r., Wolters Kluwer). kwestionowana w niniejszej sprawie regulacja z art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego umożliwia wydanie nakazu rozbiórki w stosunku do inwestycji, która została już zrealizowana lub zaczęła być realizowana w oparciu o dokonane zgłoszenie (*vide* – A. Gliniecki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Gliniecki (red.), 2014 r., str. 348-384, 652-693; A. Kosicki, M. Wincenciak, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2018 r., str. 325-363, 634-693). Przepis art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego stanowi podstawę wstrzymania wszelkich robót wykonywanych sprzecznie z przepisami, w tym robót odnośnie których dokonano zgłoszenia.

Przez przepisy prawa wskazane w art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego rozumieć należy także ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Tym samym budowa obiektu

budowlanego wbrew postanowieniom tego planu jest wypadkiem podejmowania działalności budowlanej niezgodnie z przepisami, a więc odpowiada dyspozycji art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. W wypadku wybudowania obiektu wbrew postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odpowiednie zastosowanie ma m.in. przepis art. 51 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 7 Prawa budowlanego, dający podstawę do orzeczenia nakazu rozbiórki obiektu, gdy nie można doprowadzić go do stanu zgodnego z prawem (*vide* – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 869/10, LEX nr 992986 oraz A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, M. Wincenciak, komentarz do art. 50, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Lex/el 2023 r.).

W kontekście zarzutu naruszenia przez regulację kwestionowaną w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz związanej z nią zasady pewności i stabilności prawa, zauważyć należy, iż regulacja nakazuje rozbiórkę obiektów powstałych w wyniku wykonania robót budowlanych realizowanych w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w przepisach prawa. W realiach niniejszej sprawy chodzi o wykonanie inwestycji na podstawie zgłoszenia, pomimo, iż wymagała ona uzyskania pozwolenia na budowę, a ponadto jest sprzeczna z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podnieść w związku z tym trzeba, iż kwestionowana w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej regulacja służyć ma doprowadzeniu wykonanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Głównym celem postępowania naprawczego o którym mowa w art. 50 i art. 51 Prawa budowlanego, jego istotą, jest doprowadzenie wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, co należy rozumieć jako stan, w którym wykonane roboty budowlane nie będą pozostawały w kolizji z przepisami prawa. Chodzi o zapewnienie zgodności

obiektu budowlanego z ładem architektoniczno-budowlanym, co podlega ocenie także z perspektywy przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących w dacie orzekania przez organy administracji publicznej (*vide* – wyroki NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 517/17 i dnia 14 maja 2021 r., sygn. II OSK 2301/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). *Ratio legis* przepisów art. 51 Prawa budowlanego polega więc na swoistym wymuszeniu na inwestorze doprowadzenia realizowanych lub zakończonych robót do stanu zgodnego z obowiązującym prawem (*vide* – wyrok WSA w Gorzowie Wlp. z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. II SA/Go 350/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przez stan zgodności z prawem należało rozumieć taki stan, w którym określone roboty budowlane nie będą pozostawały w kolizji z przepisami prawa, w szczególności z przepisami Prawa budowlanego, ale także normami zawartymi w innych aktach prawnych, które mogą znaleźć zastosowanie w stanie faktycznym danej sprawy. Podstawowym warunkiem stanu zgodności z prawem jest stwierdzenie, iż określony obiekt budowlany może istnieć na danym terenie i sytuacja taka odpowiada wymaganiom istniejącego ładu przestrzennego.

W związku z tym za racjonalne należy uznać rozwiązanie, zgodnie z którym, wykonanie robót budowlanych w następstwie skutecznie dokonanego zgłoszenia nie wyklucza możliwości zastosowania trybu przewidzianego w przepisach art. 50 i 51 Prawa budowlanego, w szczególności w sytuacji niezasadnego zaniechania wniesienia (lub nieskutecznego wniesienia) przez organ architektoniczno-budowlany sprzeciwu od zgłoszenia tychże robót. Dokonanie zgłoszenia i wadliwy brak sprzeciwu właściwego organu w żadnym razie nie oznacza, że organ nadzoru budowlanego nie może podjąć postępowania w celu sprawdzenia, czy inwestycja została wykonana na podstawie zgłoszenia dokonanego z naruszeniem prawa.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, iż kwestionowana regulacja nie ma na celu represjonowania osób realizujących obiekty budowlane niezgodnie

z prawem, lecz jest przejawem dążenia prawodawcy do usunięcia stanu sprzecznego z prawem i doprowadzenia do zgodności wykonanych obiektów czy też robót budowlanych z przepisami prawa.

Zgłoszenie wykonania określonych robót budowlanych i brak sprzeciwu właściwego organu wyłącza co do zasady ustalenie, że roboty te były wykonywane w warunkach uzasadniających stosowanie art. 48 Prawa budowlanego, chyba że rzeczywistym zamiarem inwestora jest obejście przepisów o uzyskaniu pozwolenia na budowę (*vide* – wyroki NSA z dnia: 28 kwietnia 2004 r., sygn. OSK 108/04; 12 lutego 2008 r., sygn. II OSK 604/06; 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/10; 26 maja 2011 r., sygn. II OSK 443/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jeżeli zatem wykonane w ramach zgłoszenia roboty budowlane wymagały uzyskania pozwolenia na budowę, to mając na uwadze fakt zgłoszenia tych robót właściwemu organowi i brak sprzeciwu tego organu, nie można zarzucić inwestorowi działania w warunkach samowoli budowlanej. Zaniechanie wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ na skutek zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, z woli ustawodawcy, wyrażonej w art. 50 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, powoduje – co należy ponownie podkreślić – konieczność zastosowania trybu przewidzianego w art. 50 i 51 tej ustawy (*vide* – wyrok NSA z dnia z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II OSK 1695/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zauważyć należy, iż to, że, przewidziane w przepisach Prawa budowlanego zgłoszenie robót budowlanych stanowi uproszczoną formę uzyskania zgody na realizację inwestycji nie oznacza braku możliwości poddania jego oceny pod względem zgodności z prawem, co sprowadza się do ustalenia czy dokonane zgłoszenie było skuteczne. Owa skuteczność zgłoszenia nie jest zaś uzależniona od faktu jego *milczącego* przyjęcia (zgody) przez właściwy organ administracyjny. Dla skuteczności prawnej zastosowania uproszczonej procedury zgłoszeniowej wymaga się także ze strony inwestora działań zgodnych z prawem.

W praktyce oznacza to, że skutecznie zgłosić można realizację takich obiektów lub robót budowlanych, na które wskazują przepisy prawa. Innymi słowy, zgłoszenie robót budowlanych, wymagających pozwolenia na budowę i wadliwy brak sprzeciwu organu stanowi podstawę do podjęcia działań zmierzających do przywrócenia porządku prawnego (*vide* – wyrok NSA z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. II OSK 2649/20; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż brak możliwości podjęcia przez uprawnione organy działań zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w przypadku stwierdzenia wykonania obiektu budowlanego z naruszeniem prawa, prowadziłoby do sytuacji, w której wystąpiłby skutek w postaci swoistej legalizacji bezprawnych działań.

Wydaje się, iż byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wywodzona z niej zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (podobnie jak inne zasady) nie powinna być bowiem interpretowana w taki sposób, aby jej stosowanie służyło do legalizowania działań niezgodnych z obowiązującym prawem.

Zauważyć przy tym trzeba, iż, zgodnie z art. 83 Konstytucji, *[k]ażdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej*. Przepis ten wyznacza obowiązek przestrzegania prawa rozumiany jako nakaz zachowania zgodnego z obowiązującym prawem; zachowanie z nim niezgodne jest przekroczeniem lub naruszeniem prawa. Przepis art. 83 Konstytucji obejmuje akty prawa powszechnie obowiązującego, w tym m.in. Konstytucję, ustawy oraz akty prawa miejscowego. Obowiązek przestrzegania prawa jest jednym z koniecznych warunków funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (*vide* – M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 83, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX/el 2021). Obowiązek przestrzegania prawa oznacza wymóg stosowania się do obowiązujących norm prawnych od momentu ich wprowadzenia do systemu prawnego do momentu ich uchylenia, chyba że z reguły intertemporalnych wynika obowiązek ich stosowania również po ich formalnym

uchyleniu. Jest to obowiązek o charakterze kompleksowym, obejmujący posłuch wobec wszelkich aktów prawnych określających sytuację prawną obywateli, w tym również ich obowiązki, czyli wobec wspomnianych wcześniej aktów prawa powszechnie obowiązującego (tamże). Art. 83 Konstytucji nie przewiduje żadnej sankcji za naruszenie obowiązku przestrzegania prawa. Sankcje takie ustanawia ustawodawca, któremu przysługuje – w granicach określonych w Konstytucji – swoboda ich wyboru. Przepis art. 83 Konstytucji sam nie nakłada żadnych nowych obowiązków, podnosi tylko i tak istniejącą powszechną powinność przestrzegania prawa do rangi obowiązku konstytucyjnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89 i z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 oraz K. Działocha, A. Łukaszczuk, komentarz do art. 83, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, (red.) L. Garlicki M. Zubik, *op. cit.*, s. 959).

Podnieść należy, iż przyjęcie tezy o niekonstytucyjności kwestionowanej w pkt 1 skargi konstytucyjnej stawiałoby inwestora realizującego inwestycje w sposób sprzeczny z przepisami prawa w sytuacji korzystniejszej w stosunku do inwestora realizującego roboty budowlane z wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z treści przepisów prawa.

Wypada też zwrócić uwagę, iż instalując urządzenie na nieruchomości wbrew zakazowi wynikającemu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przez Radę Miasta Poznania, Skarżąca pośrednio naruszyła ograniczenie wprowadzone przez właściciela tejże nieruchomości, którym jest miasto Poznań.

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne wydaje się przyjęcie, iż regulacja kwestionowana w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nie narusza również wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych. Jak bowiem wcześniej wskazano, zasada ta dotyczy jedynie praw słuszenie nabytych. Nie obejmuje swoimi gwarancjami praw nabytych niesłuszenie, niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W niniejszej sprawie, co należy ponownie podkreślić, chodzi o rozbiórkę obiektu budowlanego wykonanego niezgodnie z przepisami prawa, tj. bez uzyskania wymaganego zezwolenia na budowę oraz wbrew postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak już wcześniej wskazano, okoliczność, iż uprawniony organ administracji – wbrew obowiązującym przepisom – nie zgłosił skutecznie sprzeciwu od zgłoszenia przez inwestora robót budowlanych dotyczących wykonania danego obiektu, nie oznacza zalegalizowania inwestycji wykonanej z naruszeniem przepisów prawa. Tym bardziej zaś nie oznacza, iż w takiej sytuacji podmiot dokonujący owego zgłoszenia uzyskał prawo do realizacji obiektu budowlanego, które może być zaliczone do praw słuszenie nabytych w rozumieniu wywodzonej art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych.

Brak jest również podstaw do przyjęcia, iż regulacja kwestionowana w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej prowadzi do naruszenia zasady ochrony innych praw majątkowych, gwarantowanej w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż zarzut ten Skarżąca powiązała z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jak już podniesiono w niniejszym stanowisku, zaskarżona regulacja zasady tej nie narusza.

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie wynika przy tym pełna ochrona *innych praw majątkowych*. Zważywszy na to, że nawet najpełniejsze z praw majątkowych, jakim jest prawo własności, nie może być traktowane jako *ius infinitum*, również inne prawa majątkowe mogą podlegać ograniczeniom. Owe inne prawa majątkowe mogą być więc ograniczane na warunkach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Innym prawom majątkowym (poza własnością)

Konstytucja udziela przy tym gwarancji nie w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych. Konstytucja odnosi więc gwarancję innych praw majątkowych do ich istnienia, a nie treści. Ogranicza to zakres ochrony owych innych praw majątkowych, ale zarazem koresponduje z wolą twórców konstytucji, by szczególną rangę i ochronę przyznać tylko własności i prawu dziedziczenia. W świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest więc tożsamy. Z istoty innych niż własność praw majątkowych, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Uformowanie pozostałych praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji, należy do ustawodawcy zwykłego, a wobec tego może on nie tylko tworzyć, ale też znosić takie prawa. Na mocy tegoż przepisu do ustawodawcy zwykłego należy kompetencja w zakresie kształtowania natury oraz treści poszczególnych praw majątkowych, a także ustanowienia ustawowych mechanizmów ich ochrony (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42; 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, *op. cit.*). Naruszenie *istoty* innego niż własność (prawo dziedziczenia) prawa majątkowego jest możliwe. Przybiera ono jednak wąskie ujęcie, bo należy je rozumieć jako uniemożliwienie realizacji prawa majątkowego, oceniane w świetle art. 64 ust. 1 z zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, *op. cit.*; 11 grudnia 2018 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*).

Kwestionowana regulacja mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji ustawodawcy w inne prawa majątkowe. Jak należy w tym miejscu ponownie podkreślić, dopuszczalny zakres owej ingerencji jest szerszy aniżeli w przypadku prawa własności.

Podkreślić trzeba, iż kwestionowana regulacja nie prowadzi do pozbawienia prawa najmu. Wynikające z niej ograniczenie tegoż prawa spełnia zaś przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy też zaznaczyć, że Prawo budowlane odgrywa istotną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego (interes publiczny).

Przepisy art. 50–51 Prawa budowlanego mają zastosowanie jedynie wtedy, gdy organ stwierdza nieprawidłowości świadczące o naruszeniu norm prawa budowlanego. Organ nadzoru budowlanego działania kontrolne realizuje w interesie publicznym.

Regulacja zawarta w art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i ust. 6 Prawa budowlanego, pozwalając na przywróceniu stanu zgodnego z prawem w zakresie robót budowlanych i wykonanych obiektów budowlanych, służy ochronie wartości konstytucyjnej w postaci porządku (interesu) publicznego. Znajduje zatem uzasadnienie w normach konstytucyjnych.

Porządek publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych. Przesłanka ta mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności, ustawodawca kieruje się w tym wypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę

interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, *op. cit.*; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

Dbanie o ład przestrzenny poprzez zapewnienie zgodności realizowanych inwestycji z obowiązującymi przepisami prawa niewątpliwie mieści się w sferze związanej z zapewnieniem porządku publicznego.

Ochrona interesu publicznego wymaga, aby został usunięty stan faktyczny niezgodny ze stanem prawnym. Służący zaś osiągnięciu tego celu, efekt zaskarżonej regulacji w postaci nakaz rozbiórki urządzenia reklamowego wybudowanego niezgodnie z przepisami prawa pozostaje w odpowiedniej proporcji do ciężarów wynikających z tejże regulacji dla podmiotu, który przedmiotowe urządzenie wybudował.

Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części jest najdalej idącą, najbardziej dolegliwą reakcją na naruszenie przepisów Prawa budowlanego. Dlatego też należy wcześniej rozważyć wszystkie inne możliwości przewidziane przez przepisy, aby nakaz rozbiórki był ostatecznością, i to tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z prawem (*vide* wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II OSK 3266/17, LEX nr 2750571). Nakazy wymienione w treści art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego mogą być zastosowane, gdy nastąpiło niedające się usunąć naruszenie prawa i wykonane roboty budowlane nie mogą być doprowadzone do stanu zgodnego z prawem. Przykładem takiej sytuacji mogą być roboty budowlane, które nie spełniają określonych warunków lub norm, a w toku postępowania administracyjnego ustalono, że doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem nie jest możliwe w inny sposób niż przez rozebranie wykonanego obiektu lub jego części (*vide* – M. Rypina, komentarz do art. 53, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), LEX/el, 2023). W pierwszej kolejności zatem organ nadzoru budowlanego winien ustalić

i rozważyć, czy w danej sprawie istnieje inna możliwość doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych (obiektu budowlanego) do stanu zgodnego z prawem. Nakaz rozbiórki ma charakter restytucyjny, a więc powinien być stosowany wyłącznie w przypadkach wyłączających możliwość doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Innymi słowy wydanie decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego pozostającego w sprzeczności z prawem, w tym z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pojawia się dopiero wówczas gdy brak jest technicznej i prawnej możliwości doprowadzenia danego obiektu do stanu zgodnego z prawem w drodze decyzji, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego. Skorzystanie z najdalej idącej sankcji administracyjnej w postaci nakazu rozbiórki wymaga przy tym od organu podejmującego tę decyzję dołożenia uprzednio wszelkich starań, aby nie można było mu zarzucić, że rozstrzygnięcie to zostało podjęte pochopnie i bez zachowania oznaczonych gwarancji procesowych stron (*vide*: wyrok NSA z dnia 7 lutego 2013r., sygn. II OSK 1877/11; 26 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 183/13; 4 października 2017 r., sygn. II OSK 216/16 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2022 r., sygn. II SA/Gd 22/22, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, regulacja kwestionowana w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej jest zatem zgodna z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych wyrażonych w art. 2 Konstytucji, zaś wynikające z tejże regulacji ograniczenie innych praw majątkowych, chronionych przez art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1, spełnia przesłanki dopuszczalności takiego ograniczenia określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niezasadny jest także zarzut dotyczący naruszenia przez regulację kwestionowaną w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej art. 20 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie

regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2). Brak podstaw do przyjęcia, aby kwestionowana regulacja wprowadzała zakaz prowadzenia działalności gospodarczej.

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego. Przepis art. 22 Konstytucji dopuszcza bowiem ograniczenie tej wolności, określając formalne i materialne przesłanki tegoż ograniczenia. W płaszczyźnie formalnej wymaga, aby ograniczenia te były wprowadzone *tylko w drodze ustawy*, a w płaszczyźnie materialnej, aby znajdowały uzasadnienie w *ważnym interesie publicznym*. Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni więc szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes *ważny*. W przypadku ochrony zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej występuje przy tym szeroki katalog konstytucyjnych przesłanek pozwalających ustawodawcy na ingerencję, tzn. na ograniczenia tej zasady (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18; 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, *op. cit.* i 28 listopada 2018 r., sygn. SK 3/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 79).

Worzec z art. 22 należy interpretować łącznie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się bowiem w klauzuli *ważnego interesu publicznego* w rozumieniu jej art. 22. W zakresie owego *ważnego interesu publicznego* mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek owych ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wynikająca

z art. 22 Konstytucji szczególna regulacja ograniczenia wolności działalności gospodarczej oznacza więc, w kontekście systemowej wykładni z treściami normatywnymi art. 31 ust. 3 Konstytucji, poszerzenie obszaru ograniczeń wolności działalności gospodarczej przez wprowadzenie klauzuli generalnej *ważnego interesu publicznego*, zawierającej nie tylko przesłanki materialnoprawne określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz dopuszczającej także inne przesłanki uzasadnione przez ustawodawcę na gruncie norm lub wartości konstytucyjnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74; 16 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, *op. cit.*; 6 grudnia 2018 r., sygn. SK 19/16, *op. cit.*).

W realiach niniejszej sprawy, przedstawiona wcześniej w niniejszym stanowisku argumentacja dotycząca spełnienia, przez regulację zaskarżoną w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, przesłanek dopuszczalności ograniczenia innych praw majątkowych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ma odpowiednie zastosowanie do zarzutów ograniczenia przez tę regulację wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Unormowanie zaskarżone w niniejszej sprawie w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej może być uznane za środek służący ochronie ładu architektoniczno-przestrzennego.

Podkreślić przy tym trzeba, iż ład architektoniczno-przestrzenny stanowi wartość uniwersalną. Jego zapewnienie stanowi niewątpliwie ważny interes publiczny. Za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. P 37/06, OKT ZU nr 11/A/2007, poz. 160; 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26).

Przesłanki wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji z art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego mieszczą się w klauzuli generalnej *ważnego interesu publicznego*, o której mowa w art. 22 Konstytucji.

Resumując, przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego rozumiane w ten sposób, że organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach w sytuacji, gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu, są zgodne z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz są zgodne z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż regulacji zawartej w art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego Skarżąca zarzuca naruszenie nakazu określoności przepisów prawa wynikającego z art. 2 Konstytucji, a przez to zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażonej w tymże wzorcu kontroli oraz zasady praworządności z art. 7 Konstytucji, co w konsekwencji prowadzić ma do nieuzasadnionego ograniczenia wykonywania prawa najmu nieruchomości, a tym samym naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, a ponadto do ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej, tj. art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji.

Z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż źródła niekonstytucyjności przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego Skarżąca upatruje przede wszystkim w niewyznaczeniu jasnych, precyzyjnych kryteriów pozwalających na określenie cech, jakie powinny posiadać tablice i urządzenia reklamowe dla dopuszczalności ich zainstalowania na nieruchomości bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, jedynie na podstawie zgłoszenia. Innymi słowy, w niedostatecznej określoności użytych w przepisie art. 29 ust. 2

pkt 6 Prawa budowlanego pojęć *tablice i urządzenia reklamowe*, co prowadzić ma do dowolnej ich interpretacji przez organy administracji publicznej. W konsekwencji zaś do tworzenia przez te organy – w drodze, niedopuszczalnej konstytucyjnie, wykładni prawotwórczej – dodatkowych, pozaustawowych dla zastosowania tegoż przepisu tj. uznania robót budowlanych za instalowanie tablic i urządzeń reklamowych, co stwarzać ma możliwość różnicowania sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej.

W istocie, jak już podniesiono, Skarżąca zarzuca art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego przede wszystkim naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji, aczkolwiek nie sformułowała wprost takiego zarzutu w skardze konstytucyjnej.

Oceniając konstytucyjność art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego w kontekście zachowania konstytucyjnych standardów określoności przepisów prawa, podnieść trzeba, że dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Niezgodność konkretnego unormowania z ustawą zasadniczą ze względu na jego niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadniona wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, tj. gdy: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł wykładni tekstu prawnego przyjętych w danej kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych, 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii.

Podkreślić przy tym trzeba, że każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu nieokreśloności.

Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego. Zwroty niedookreślone zawarte są bowiem w klauzulach, których celem jest umożliwienie organom stosującym prawo uwzględnienie wielości okoliczności faktycznych i uczynienie tego prawa wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Zachowanie elastyczności języka prawnego niekiedy jest zatem konieczne dla zapewnienia efektywności regulacji. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega zatem każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne, a także różnorodności materii podlegającej normowaniu. Zasada określoności nie oznacza bezwzględnego zakazu posługiwania się w tekście prawnym zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi albo klauzulami generalnymi i chociaż nakazuje stosowanie tego typu zwrotów, wyrażeń i klauzul z ostrożnością, to nie da się ich całkowicie wyeliminować (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, *op. cit.*; 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; 16 lipca 2020 r., sygn. P 19/19, *op. cit.*).

Przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest więc tylko takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. SK 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 i 3 kwietnia 2017 r., sygn. P 17/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 23).

Nawet występujące w praktyce trudności interpretacyjne (w tym fakt ukształtowania się w praktyce zróżnicowanej interpretacji) dotyczące poszczególnych przepisów prawa, same w sobie, nie świadczą jeszcze o naruszeniu przez te przepisy zasad prawidłowej legislacji, w szczególności zaś nakazu określoności przepisów prawa. Przyjęcie bowiem poglądu, że niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji jest norma prawna, przy której stosowaniu w praktyce występują wątpliwości czy różnice interpretacyjne, prowadziłyby do niezrozumiałej kazuistyki obowiązującego prawa ze wszelkimi ujemnymi tego konsekwencjami oraz do utożsamiania pojęcia *przepis prawny* z pojęciem *norma prawna*. Pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności jest więc środkiem ostatecznym, stosowanym dopiero wtedy, gdy metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. P 17/16, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, *op. cit.*; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07; OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; 4 listopada 2010 r., sygn. P 44/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 97; 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).

W tym kontekście stwierdzić należy, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja zawarta w art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego narusza konstytucyjne standardy określoności przepisów prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Jak już wskazano, kwestionowany przepis dopuszczał, co do zasady, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. W przepisie tym określono wyjątki od tej zasady.

Zgodnie z art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, *przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury*. Przepis ten zawiera przykładowy katalog obiektów budowlanych, wskazując na

określone cechy tychże obiektów, które pozwalają na ich kwalifikację jako budowli. W omawianym przepisie wśród obiektów zaliczanych do kategorii budowli literalnie wymienione zostały *wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe*.

Przepis art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego definiuje budowę jako *wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu budowlanego*.

Zgodnie z art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, poprzez roboty budowlane należy rozumieć *budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego*.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego dotyczy jedynie tych robót budowlanych, które nie są wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a zatem budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Z zestawienia treści art. 3 pkt 3 i art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego wynika niewątpliwie, że ustawodawca traktuje urządzenia reklamowe (tablice reklamowe) z punktu widzenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, w różny sposób, w zależności od tego, czy stanowią budowlę, a więc są wolno stojące i trwale związane z gruntem, czy też nie kwalifikują się jako budowla. Zasadą jest, że wniesienie budowli, za którą ustawa uznaje m.in. urządzenie reklamowe wolno stojące i trwale związane z gruntem, wymaga pozwolenia budowlanego (art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego). Wyjątkiem natomiast jest zwolnienie od obowiązku uzyskania pozwolenia budowlanego robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, które nie są wolno stojące i nie są trwale związane z gruntem.

Wskazuje się przy tym, iż kryterium rozróżnienia pomiędzy, wymagającą pozwolenia, budową budowli w postaci wolno stojących, trwale związanych z gruntem tablic i urządzeń reklamowych (w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego), a, wymagającym jedynie zgłoszenia, instalowaniem tablicy lub

urządzenia reklamowego – stanowią cechy tego urządzenia lub tablicy (wolno stojące lub niesamodzielne, połączone z inną konstrukcją) i sposób jego posadowienia (trwale lub nietrwałe związanie z gruntem). Jeżeli obiekt jest wolno stojącym urządzeniem reklamowym (tablica reklamowa) trwale związanym z gruntem, to jest to obiekt budowlany powstały w wyniku budowy, w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Jeżeli zaś urządzenie reklamowe (tablice reklamowa) nie jest wolno stojące i nie zostało trwale związane z gruntem, wówczas powstaje w wyniku instalacji, a nie budowy.

Podnosi się, przy tym, iż literalne brzmienie art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego wskazuje, że odnosi się on do robót budowlanych polegających na *instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych*. Wskazuje na sposób wykonania robót budowlanych, tj. instalowanie.

W orzecznictwie przyjmuje się, iż w sytuacji, gdy Prawo budowlane nie zawiera legalnej definicji pojęcia *instalowanie*, przy określaniu zakresu znaczeniowego tego pojęcia, zasadne jest sięgnięcie do jego definicji językowej jak i sposobu użycia przez ustawodawcę w innych przepisach tej ustawy.

Instalowanie wedle definicji językowej polega na zakładaniu, montowaniu gdzieś jakiegoś urządzenia technicznego (w nowym miejscu) [*vide* – *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1988, str. 794]. Bliskoznaczne pojęcie *montaż* oznacza zaś zakładanie, składanie, zespolenie części lub zespołów w dalsze zespoły lub gotowy wyrób. Zakładanie, instalowanie urządzeń technicznych lub składanie urządzeń z gotowych części (tamże, str. 209). W przypadku instalowania chodzi o wykonanie określonego rodzaju robót, które nie wskazują na trwałe połączenie tablicy reklamowej (urządzenia reklamowego) z gruntem, na którym są realizowane. Zarówno pojęcie instalowania, jak i montażu odnosi się do pewnego sposobu, rodzaju działania, w wyniku którego powstaje nowy twór. W wyniku czynności instalowania ma powstać nowe urządzenie reklamowe. Zakres jednak prac, jakie winny być wykonane przy realizacji tegoż urządzenia zawsze będzie wynikał z konkretnej ściśle

zindywidualizowanej sytuacji, którą będzie z kolei kreowała wielkość tegoż urządzenia, jak i miejsce jego posadowienia. Wskazuje się przy tym, iż nie do zaakceptowania jest stanowisko, że ustawodawca reguluje sprawę urządzeń reklamowych, niezależnie od ich wielkości, masy i parametrów płaszczyzny reklamowej. To, że ustawodawca wprost w przepisach ustawy nie wprowadza takiej klasyfikacji urządzeń reklamowych, nie oznacza, że nie wynika to z przepisów ogólnych, jak np. art. 28 Prawa budowlanego oraz z regulacji zawartych w przepisach o warunkach techniczno-budowlanych, czy też z elementarnych zasad projektowania obiektów budowlanych. Wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa są wyznacznikami tego, czy może to być obiekt wolno stojący trwale związany z gruntem, czy też wolno stojący, który nie jest trwale związany z gruntem (*vide* – wyroki NSA z dnia: 23 czerwca 2006 r. sygn. II OSK 923/05; 25 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 754/06; 10 marca 2008 r. sygn. II OSK 186/07; 16 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 1034/09; 15 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 1078/10; 6 października 2011 r., sygn. II OSK 1404/10; 7 sierpnia 2014 r., sygn. II OSK 427/13; 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 3172/17; 4 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1275/17; 26 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 4048/19; 26 lutego 2020 r., sygn. II OSK 1066/18 oraz wyroki WSA w Warszawie z dnia 9 września 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1291/12 i z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1623/210, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowała się linia, zgodnie z którą o tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, nie decyduje wyłącznie sposób i metoda związania z gruntem, ani technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego w inne miejsce, ale to, czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania. Istotny jest przy tym stopień trwałości połączenia oraz to czy konstrukcja opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim

konstrukcję, co sprowadza się do konieczności zapewnienia stabilnej podstawy uniemożliwiającej łatwe jej przesunięcie, przeniesienie w inne miejsce czy zniszczenie przy silnych podmuchach wiatru. O tym, czy dane urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem w istocie decydują więc jego parametry techniczne. Wskazuje się też, iż poprzez pojęcie *wolno stojący* rozumie się samodzielność i suwerenność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych. Chodzi tu o taki budynek lub budowlę, który nie jest połączony z innym obiektem budowlanym i nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi budowlami. Pojęcie *wolno stojący* odnosić zatem należy do cech fizycznych obiektu budowlanego i jego otoczenia, weryfikowalnych za pomocą zmysłów, a nie sytuacji prawnej gruntu na jakim dany obiekt został zlokalizowany (*vide* – wyroki NSA z dnia: 23 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 923/05; 25 maja 2007 r., sygn. II OSK 1509/06; 11 września 2008 r., sygn. II OSK 982/07; 1 października 2009 r., sygn. II OSK 1461/08; 10 października 2010 r., sygn. II OSK 1596/09; 5 stycznia 2011 r., II OSK 25/10; 1 marca 2012 r., sygn. II OSK 2558/10; 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 737/13; 8 stycznia 2019 r., sygn. II OSK 1150/17; 10 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 277/18; 26 lutego 2020 r., sygn. II OSK 1066/18; 26 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 4048/19 oraz wyroki WSA: w Warszawie – z dnia 21 marca 2018 r., sygn. VII SA/Wa 1464/17 i z dnia 17 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 2395/20; w Gdańsku – z dnia 13 października 2021 r., sygn. II SA/Gd 146/21; we Wrocławiu – z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Wr 567/22, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak stwierdził NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 982/07, 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*

budowę, 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. (...). (...) 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. (...). (...) wyznacznikami tego, czy obiekt wolnostojący jest trwale związany z gruntem są: wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa [op. cit.].

W piśmiennictwie wskazywano, iż wyjątku, jakim niewątpliwie jest art. 29 ust. 2 pkt 6, nie powinno się interpretować w drodze wykładni rozszerzającej. Poza tym nie można rozstrzygać kwestii urządzeń reklamowych wyłącznie na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 6, nie dostrzegając „wolno stojących trwale związanych z gruntem urządzeń reklamowych”, o których mowa w art. 3 pkt 3, zaliczanych do budowli. Co do tego, że te ostatnie urządzenia reklamowe wymagają jako budowle pozwolenia na budowę, nie ma wątpliwości. Natomiast w art. 29 ust. 2 pkt 6 mowa jest o „instalowaniu” tablic i urządzeń reklamowych; jest to termin, który nie został zdefiniowany w ustawie ani wymieniony wśród prac definiujących roboty budowlane (...). Należy jednak zauważyć, że o „instalowaniu” jest mowa również w art. 29 ust. 2 pkt 14 i 15, gdzie chodzi o instalowanie krat i urządzeń na obiektach budowlanych. (...). Nie można więc twierdzić, biorąc pod uwagę te uwarunkowania, że przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 dotyczy również reklam, o których mowa w art. 3 pkt 3. (...). W niektórych przypadkach w postępowaniu sądowoadministracyjnym starano się wykazać, że urządzenie reklamowe

*składające się z podstawy żelbetowej, słupa z rury stalowej, rusztów podtrzymujących tablice reklamowe, tablic reklamowych o wymiarach 3 m × 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. Urządzenia reklamowe takie jak opisane, niezależnie od przekonań inwestora (...) są budowlami w rozumieniu art. 3 pkt 3 (...) 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. Zapewne nie wszystkie tablice i urządzenia reklamowe mogą być zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 6, podobnie jak nie wszystkie wymagają pozwolenia na budowę. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga indywidualnego rozważenia w każdej konkretnej sprawie (vide – A. Gliniecki, komentarz do art. 29 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Gliniecki (red.), 2016 r., Wolters Kluwer).*

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych brak jest podstaw do uznania, iż przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego wywołuje, w praktyce, niemożliwe do usunięcia rozbieżności interpretacyjne.

Zasadne jest natomiast przyjęcie, iż ewentualne wątpliwości dotyczące stosowania przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego mogą być i są rozwiązywane w procesie jego wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne – przy zastosowaniu przyjętych w polskiej kulturze prawnej metod wykładni przepisów prawa. Zastosowanie tych reguł pozwala na wyeliminowanie tychże wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organy stosujące kwestionowany przepis decyzji o charakterze arbitralnym.

Wskazać przy tym należy, że organy stosujące przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 z uwagi na sposób jego sformułowania, istotnie dysponują pewnym marginesem swobody w zakresie dotyczącym zakwalifikowania, albo nie, robót budowlanych dotyczących tablic i urządzeń reklamowych jako instalowania. Przedmiotowa ocena nie ma jednak charakteru dowolnego. Jak już wskazano, w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego ustawodawca określił przesłankę, której zaistnienie – w określonym stanie faktycznym – pozwala na zakwalifikowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do kategorii budowli. Przesłanka ta jest spełniona, gdy obiekty te są wolno stojące i trwale związane z gruntem.

Podkreślić przy tym trzeba, iż użycie przez ustawodawcę w art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego nieostrych pojęć umożliwia organom stosującym tenże przepis uwzględnienie różnorodnych stanów faktycznych występujących w praktyce, a tym samym na jego efektywne stosowanie. Orzeczenia sądów administracyjnych w przedmiocie uznania prac budowlanych dotyczących tablic i urządzeń reklamowych za ich instalowanie albo budowlę, wydawane są wszak na tle zindywidualizowanych, różnych stanów faktycznych (rozmiary, kształt, kolorystyka przedmiotowych urządzeń w dużej mierze zależą od inwencji podmiotów zlecających ich wykonanie).

Nie znajduje zatem podstaw zarzut, iż kwestionowany w niniejszej sprawie przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 tej ustawy został sformułowany w sposób umożliwiający jego dowolne, arbitralne stosowanie przez organy administracji i sądy administracyjne w przypadku posadowienia na nieruchomości tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w tym tworzenia przez te podmioty dodatkowych, pozaustawowych przesłanek dotyczących oceny legalności realizacji tego rodzaju inwestycji.

Na marginesie zauważyć należy, iż wymóg uzyskania pozwolenia na budowę dotyczy budowli wolno stojących, trwale związanych z gruntem tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, co wynika m.in. z regulacji zawartej

w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. Przepis ten nie został zaś zaskarżony w niniejszej sprawie.

W świetle przedstawionej argumentacji nie można zatem uznać, aby regulacja z art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego narusza zasadę należytej określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji, a przez to wyrażoną w tymże wzorcu kontroli zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, a także zasadę praworządności z art. 7 ustawy zasadniczej, co w konsekwencji prowadzić ma do, niedopuszczalnych konstytucyjnie, ingerencji w prawo do innych praw majątkowych, chronione przez art. 64 ust. 1 Konstytucji, oraz ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Niezależnie od niezasadności zarzutów dotyczących naruszenia zasady określoności przepisu przez art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, wskazać też wypada, iż przepis ten, a precyzyjnie, przyjęte w nim rozwiązanie traktujące instalowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na podstawie zgłoszenia, jako wyjątku od zasady uzyskiwania zezwolenia na budowę, nie narusza wzorców z art. 20 i 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wynikające z niego ograniczenia wolności działalności gospodarczej spełniają bowiem wymogi dopuszczalności takich ograniczeń określone w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzone zostały przepisem rangi ustawowej i ze względu na ważny interes społeczny.

We wskazanym zakresie odpowiednie zastosowanie ma argumentacja powołana w niemniejszym stanowisku w odniesieniu do kwestii zgodności przepisu art. 50 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 51 ust. 7 oraz z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiona argumentacja pozwala na przyjęcie, iż przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 64 ust. 1 oraz z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Brak jest również podstaw do uznania, iż przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa

budowlanego – na skutek swojej niedookreśloności – prowadzi do naruszenia wzorców z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W tym kontekście po raz kolejny podnieść trzeba, iż regulacje zawarte w przepisach Prawa budowlanego (art. 3 pkt 3 i art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego) pozwalają na rozróżnienie instalowania tablic i urządzeń reklamowych, które to roboty nie wymagają uzyskania zezwolenia na budowę, od wykonania budowli w postaci wolno stojących, trwale związanych z gruntem tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, co jest budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, wymagająca uzyskania zezwolenia na budowę. Skarżąca nie uprawdopodobniła, aby, z uwagi na zarzucaną niedookreśloność art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym występowała praktyka odmiennego stosowania tegoż przepisu w takich samych lub podobnych stanach faktycznych. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, iż, w tym zakresie, odmiennie traktowane są większe podmioty gospodarcze. Jak należy ponownie podkreślić, w świetle art. 29 ust. 2 pkt 6 oraz pozostałych omówionych regulacji Prawa budowlanego (w szczególności art. 3 pkt 3 i art. 3 pkt 6 tejże ustawy), kryterium rozróżnienia pomiędzy, wymagającą pozwolenia, budową budowli w postaci wolno stojących, trwale związanych z gruntem tablic i urządzeń reklamowych (w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego), a instalowaniem tablicy lub urządzenia reklamowego, dopuszczalnego na podstawie jedynie zgłoszenia robót budowlanych – stanowią cechy tego urządzenia (tablicy) i sposób jego posadowienia. Nie jest zaś takim kryterium charakter (rozmiar, wielkość) działalności gospodarczej prowadzonej przez określony podmiot. Brak jest zatem podstaw do uznania, iż przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego prowadzi do – niedopuszczalnego konstytucyjnie – zróżnicowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej.

Niezależnie od powyższego podkreślić trzeba, iż kwestia oceny – w okolicznościach konkretnej sprawy – prawidłowości zastosowania przez sądy

administracyjne przepisu art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego przy zakwalifikowaniu określonego urządzenia jako tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, którego instalacja nie wymaga pozwolenia na budowę, nie mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna jest bowiem zawsze *skargą na przepis*, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach podmiotów skarżących. Trybunał Konstytucyjny jest *sądem prawa*, a nie *sądem faktów*. Wykluczone jest zatem merytoryczne rozpoznanie skargi, której zarzuty dotyczą postępowania organów orzekających w konkretnej sprawie i koncentrują się na wykazaniu błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu przez te organy czy wykazaniu innych uchybień, do których doszło w procesie wydawania rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny nie jest także uprawniony do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 czerwca 2017 r., sygn. Ts 261/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 179; 20 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 12; 17 grudnia 2019 r., sygn. SK 22/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 3).

Reasumując, nie ma podstaw do uznania, iż przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego prowadzi do naruszenia wzorców z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących niezgodności przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p. z art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zauważyć należy, iż źródła niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji Skarżąca upatruje przede wszystkim w tym, że, w ich świetle, rada gminy w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem może utrzymać w mocy postanowienia miejscowych, szczegółowych planów zagospodarowania

przestrzennego, które są sprzeczne z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym obowiązującymi po wejściu w życie ustawy krajobrazowej – co powoduje zróżnicowanie adresatów przepisów tejże ustawy, w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się, czy też nie, na wykonanie upoważnienia z art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p.

Wskazać trzeba, iż przepisach art. 12 ust. 1 i ust. 2 ust. 2 ustawy krajobrazowej, co należy przypomnieć, ustawodawca zastosował rozwiązanie, zgodnie z którym zachowały swoją moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dacie wejścia w życie tejże ustawy. Regulacje zawarte w tychże planach, przyjęte na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej), tj. dotyczące m.in. usytuowania tablic i urządzeń reklamowych, pozostawały w mocy do dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej.

Przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. stanowił, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb *zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane*.

Przepis ten, ustawą krajobrazową, został uchylony z dniem 11 września 2015 r.

Wejście w życie ustawy krajobrazowej nie wpływało zatem, co do zasady, na obowiązywanie uprzednio uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zaś ewentualne wejście w życie uchwały reklamowej powoduje jedynie uchylenie regulacji zwartych w tych planach, które zostały przyjęte na podstawie cytowanego przepisu art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

Zawarte w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, upoważnienie dla rady gminy do wydania uchwały reklamowej ma charakter fakultatywny. Przyjęcie tej uchwały pozostawione zatem została uznaniu rad gmin. Innymi słowy, decyzja o jej podjęciu pozostawiona została w wyłącznej

kompetencji tychże organów samorządowych.

W art. 37a ust. 3 u.p.z.p. ustawodawca wprowadził regulację umożliwiającą radzie gminy, w przypadku wydania przez nią uchwały reklamowej, ustanowienia w tejże uchwale zakazu sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, przy czym zakaz ten został wyłączony w odniesieniu do szyldu.

Równocześnie ustawodawca, w art. 37a ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, przyjął, iż w uchwale reklamowej, w odniesieniu do szyldów, *określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.*

W świetle kwestionowanych przepisów może zatem dojść do sytuacji, w której w niektórych gminach obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sprzed wejścia w życie ustawy krajobrazowej (mogące zawierać postanowienia zakazujące posadowienia szyldów na określonych obszarach), zaś w innych gminach, które podjęły uchwałę reklamową, zakazy te nie obowiązują (zgodnie z art. 37a ust. 3 u.p.z.p. wyłączającym dopuszczalność wprowadzenia takiego zakazu).

Nie oznacza to jednak, iż kwestionowane rozwiązanie narusza zasadę równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wiążące się z naruszeniem wzorców z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zauważyć trzeba, iż akty prawa miejscowego są aktami normatywnymi, należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji), skierowanymi do nieokreślonej liczby adresatów, zaś zakres obowiązywania tychże aktów jest ograniczony do obszaru działalności organu administracji publicznej, który ustanowił ten akt, czyli mają one charakter wyłącznie powszechnie obowiązujący na danym obszarze [*vide* – P. Radzewicz, komentarz do art. 94, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), 2019 r., str. 304-306). Jak już podniesiono w niniejszym stanowisku,

zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, lecz jedynie na obszarze działania organu, które go ustanowił (*vide* – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 869/10, LEX nr 992986 oraz Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, M. Wincenciak, komentarz do art. 50, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Lex/el 2023 r.).

Z istoty aktów prawa miejscowego wynika więc ich ograniczony terytorialnie i zróżnicowany zakres obowiązywania. Rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę w przepisach art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej, zgodnie z którym przyjęcie przez radę gminy uchwały reklamowej jest fakultatywne i zależy od wyłącznej decyzji tejże rady, wynika ze wskazanej istoty uchwał rady gminy jako aktów miejscowego, których cechą jest – co należy po raz kolejny podkreślić – ich ograniczony i zróżnicowany zakres obowiązywania.

Rozwiązanie przyjęte w art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej, które, w ocenie Skarżącej, prowadzić ma do ingerencji w prawa majątkowe gwarantowane w art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji, spełnia również przesłanki określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Rozwiązanie to zostało wprowadzone w celu zapewnienia ochrony porządku publicznego i ochrony środowiska. W tej sferze mieści się bowiem zapewnienie dbałości o ład przestrzenny. Warto w tym miejscu kolejny raz wskazać, iż w kompetencji rad gmin mieści się władztwo planistyczne w zakresie zagospodarowania przestrzennego podległego im obszarowi, co uzasadnia pozostawienie tym gminom decyzji o ewentualnym podjęciu odrębnej uchwały krajobrazowej.

Przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i 3 u.p.z.p. nie naruszają także zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz związanej z nią zasady bezpieczeństwa

prawnego, co, w ocenie Skarżącej, prowadzić ma do naruszenia Jej praw majątkowych oraz swobody działalności gospodarczej.

W kontekście tych zarzutów po raz kolejny wskazać należy, iż podstawą dalszego obowiązywania na terenie poszczególnych gmin planów zagospodarowanie przestrzenne przyjętych przed dniem wejścia w życie ustawy krajobrazowej oraz pozostawienia decyzji o ewentualnym podjęciu uchwały reklamowej uznaniu poszczególnych rad poźegnanych gmin (tj. fakultatywnego charakteru uchwały) są obowiązujące przepisy ustawowe. Przy mechanizmie przyjętym przez ustawodawcę w kwestionowanej regulacji, dopóki nie zostanie podjęta uchwała reklamowa, nadal mogą obowiązywać postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzenne w zakresie dotyczącym zakazu sytuowania szyldów reklamowych na określonych obszarach. Nie można zatem uznać, aby sama okoliczność dalszego obowiązywania takich planów, w zakresie, w jakim zawierają one zakaz stawiania na określonych obszarach szyldów reklamowych, świadczyła o ich sprzeczności z ustawą o planowaniu przestrzennym (w jej brzmieniu nadanym ustawą krajobrazową) i dawała podstawę do uchylenia stosownych postanowień planów zagospodarowania przestrzenne. Tym samym, kwestionowane przepisy nie prowadzą do stworzenia swoistej pułapki prawnej dla podmiotów stosujących się do owych zakazów.

Nie znajduje zatem podstaw zarzuty, iż unormowanie z art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p. pozbawiają takie podmioty bezpieczeństwa prawnego – postanowienia tychże planów dotyczące szyldów reklamowych mogą być bowiem uznane za sprzeczne z ustawą o planowaniu przestrzennym.

Dodać przy tym należy, iż wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa właśnie nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie interesów w toku, w szczególności zaś realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich

przepisów (*vide* – P. Tuleja, komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, (red.) M. Safjan i L. Bosek, 2016 r., str. 223-224).

Na marginesie jedynie zauważyć należy, iż w sprawie, w związku z którą została skierowana niniejsza skarga konstytucyjna, przyczyną orzeczenia o nakazie rozbiórki było naruszenie przez Spółkę postanowień obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie ich przestrzeganie.

Zauważyć ponadto należy, iż zarzucany przez Skarżącą brak wprowadzenia w ustawie krajobrazowej unormowania ustanawiającego okres przejściowy, w którym rady gmin miałyby obowiązek dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanej (przez ustawę krajobrazową) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczy w istocie zaniechania ustawodawczego. W świetle omawianych uregulowań dotyczących dalszego obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej zasadne jest bowiem przyjęcie, iż niewprowadzenie takiego unormowania było zamierzonym, świadomym działaniem ustawodawcy.

Polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje zaś orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu normatywnego i nieuregulowaniu określonego zagadnienia (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; 17 października 2018 r., sygn. SK 11/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 61; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 76; 6 grudnia 2018 r., sygn. K 19/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 78).

Reasumując, w świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest przyjęcie, iż:

1) przepisy art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 7 w zw. z art. 30 ust. 5 i 6 Prawa budowlanego, rozumiane w ten sposób, że organ nadzoru budowlanego może

wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach w sytuacji, gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu, są zgodne:

- z art. 2 w zw. z 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego jest zgodny z:

- z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 64 ust. 1 oraz w zw. z art. 20 i art. 22 Konstytucji,

- z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 20 i art. 22 Konstytucji;

3) przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy krajobrazowej w zw. z art. 37a ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są zgodne z art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herzig
Zastępcę Prokuratora Generalnego