

Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżąca:

S

Spółka Akcyjna z siedzibą

w T

a Bema 8/11

87-100 Toruń

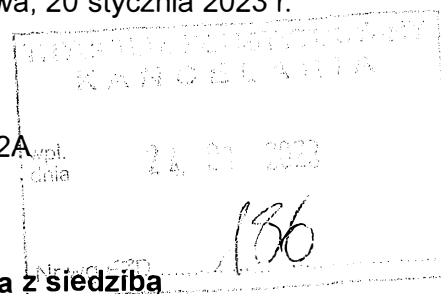
zastępowana przez adwokata Michała Jabłońskiego
nr wpisu na listę adwokatów Izby Adwokackiej
w Warszawie – WAW/Adw/5423

Jabłoński Koźmiński i Wspólnicy Adwokaci i
Radcowie Prawni Spółka Komandytowo-Akcyjna
ul. Londyńska 4 lok. 4

03-921 Warszawa

e-mail: michal.jablonski@iklaw.pl

T: +48 22 416 60 04



SKARGA KONSTYTUCYJNA

- I. Działając w imieniu i na rzecz, S Spółka Akcyjna z siedzibą w T (dalej jako „**Skarżąca**”, „**Spółka**” lub „**Mocodawca**”), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa (pełnomocnictwo wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej oraz informacją odpowiadającą odpisowi pełnemu z Rejestru Przedsiębiorców KRS Spółki w załączeniu), stosownie do brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako „**Konstytucja**”) w zw. z art. 188 pkt 5 Konstytucji i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako „**UTK**”) w zw. z art. 53 ust. 1 pkt 1-2 UTK w zw. z art. 77 ust. 1 UTK, składam skargę konstytucyjną i **wnoszę o** stwierdzenie, że wskazane poniżej przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w oparciu o które Naczelny Sąd Administracyjny orzekł wyrokiem z dnia października 2022 r., sygn. akt: o prawach i wolnościach Skarżącej, a mianowicie:

- art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) (dalej jako „**PB**”), w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia grudnia 2018 r., znak: , 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 urządzenia takie jak jego gabaryty (masa, wielkość, bezpieczeństwo) oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu,
- art. 3 pkt 3 PB rozumiany w ten sposób, że o tym, czy tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, a w konsekwencji stanowi budowlę decydują pozaustawowe cechy tej tablicy reklamowej lub urządzenia

reklamowego takie jak gabaryty (tj. wielkość, masa), bezpieczeństwo, a nie fizyczne, trwałe związanie z gruntem (wsparcie na fundamencie),

sa niezgodne z art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji, art. 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 – 3 Konstytucji, art. 20 Konstytucji w zw. z art. 22 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 – 2 Konstytucji w zw. z art. 22 Konstytucji.

nadto wnoszę:

- II. na podstawie art. 79 ust. 1 UTK o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia grudnia 2018 r., znak: , nakazującej Skarżącej rozbiórkę kontenerów (na których eksponowana jest treść reklamy) usytuowanych na działce nr , położonej w miejscowości W gm. P której niniejsza skarga konstytucyjna dotyczy, co leży w ważnym interesie Skarżącej,
- III. na podstawie art. 54 ust. 2 UTK o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym kosztów zastępstwa przez pełnomocnika na rzecz Spółki według norm przepisanych, także w przypadku nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny niniejszej skargi konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

I. STAN FAKTYCZNY

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ś (dalej jako „PINB”) decyzją z dnia października 2018 r., znak: nakazał Spółce rozbiórkę kontenerów (na których eksponowana jest treść reklamy) usytuowanych na działce nr (wynajmowanej przez Skarżącą), położonej w miejscowości W gm. P i (dalej jako „decyzja PINB”), na podstawie art. 48 ust. 1 PB.

Dowód: decyzja PINB z dnia października 2018 r., znak:

2. Spółka wywiodła odwołanie od decyzji PINB, jednakże Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją (dalej jako „WINB”) z dnia grudnia 2018 r., znak: utrzymał w mocy decyzję PINB (dalej jako „decyzja WINB” lub „decyzja rozbiórkowa”).
3. Zdaniem WINB, sporne kontenery stanowią budowlę będącą wolnostojącym trwale związany z gruntem urządzeniem reklamowym, o którym traktuje art. 3 pkt 3 PB (i tym samym stanowią też obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 1 PB).
4. WINB dodał przy tym, że dla oceny, czy obiekt budowlany jest trwale związany z gruntem znaczenie ma jego posadowienie, które jest na tyle trwałe, że opiera się ono na czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję. Według WINB, sporne kontenery są właśnie taką konstrukcją, z uwagi na ich wielkość (8 kontenerów o wymiarach 2,40 m x 12,25 m i wysokości ok. 2,90 m) oraz posadowienie na tyle trwałe, że opiera się ono na czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję.
5. W ocenie WINB, posadowienie spornych kontenerów wymagało uzyskania pozwolenia na budowę.

Dowód: decyzja WINB z dnia grudnia 2018 r., znak:

6. Spółka zaskarżyła w całości decyzję WINB do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L (dalej jako „WSA w L ”), zarzucając m.in.:

- naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie: **(i)** art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako „**KPA**”) polegające na nieumorzeniu postępowania administracyjnego dotyczącego Spółki, mimo jego bezprzedmiotowości, **(ii)** art. 7, 77 § 1 i 80 w zw. z art. 15 i 105 § 3 KPA poprzez nienależyte i niepełne rozważenie wskazywanych przez Spółkę okoliczności wynikających z art. 3 pkt 1 PB w zw. z art. 2 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 (dalej jako „**Rozporządzenie 305/2011**”),
- naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie: **(i)** art. 48 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 6 PB w zw. z art. 6 KPA, poprzez przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji rozbiórkowej, pomimo braku podstawy prawnej dla takiego władczego działania organu administracji publicznej, a to wobec faktu, że na wzniesienie spornych kontenerów nie było wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, a przy tym dla takiej oceny nie ma znaczenia nawet ewentualna kwalifikacja spornych kontenerów jako budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 PB.

7. WSA w L w dniu kwietnia 2019 r. wydał wyrok, którym oddalił w całości skargę od decyzji WINB (dalej jako „**wyrok WSA w L**”). WSA w L stwierdził, że parametry takie jak **wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa** są wyznacznikami tego, czy może on być uznany za obiekt wolnostojący trwale związany z gruntem, czy też zainstalowany na innym obiekcie budowlanym. Zdaniem WSA w L , orzekające w niniejszej sprawie organy nadzoru budowlanego prawidłowo zakwalifikowały sporne kontenery jako budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 PB, a zatem na ich wzniesienie wymagane było uzyskanie pozwolenia na budowę. Z uwagi na brak posiadania przez Spółkę pozwolenia na budowę, organy nadzoru budowlanego (w ocenie WSA w L) zasadnie wydały decyzję rozbiórkową.

Dowód: wyrok WSA w L z dnia kwietnia 2019 r., sygn. akt:

8. W dniu lipca 2019 r. Spółka wywiodła skargę kasacyjną od wyroku WSA w L . Pełnomocnik Spółki podczas rozprawy, która odbyła się przed NSA w dniu października 2022 r. złożył wniosek o zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „**PPSA**”) z uwagi na zawisłą przed TK sprawę o sygn. akt: SK 30/21 dotyczącą zbadania zgodności z Konstytucją art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) (a więc normy mającej zastosowanie w przedmiotowej sprawie).
9. NSA wyrokiem z dnia października 2022 r. oddalił w całości ww. skargę kasacyjną (dalej jako „**wyrok NSA**”). NSA w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia podzielił w całości stanowisko zaprezentowane w wyroku WSA w L i jednocześnie wskazał, że nie zasługiwał na uwzględnienie wniosek pełnomocnika Spółki o zawieszenie postępowania przed NSA, z uwagi na postępowanie toczące się przed TK w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt: SK 30/21.

10. Odpis wyroku NSA wraz z uzasadnieniem sporządzonym na piśmie został doręczony pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 20 października 2022 r.

Dowód: wyrok NSA z dnia października 2022 r., sygn. akt:

II. OKREŚLENIE KWESTIONOWANYCH PRZEPISÓW USTAWY

11. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 UTK „skarga konstytucyjna zawiera: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”.
12. **[Kwestionowane przepisy ustawy]** Odnosząc powyższe do realiów sprawy, Skarżąca wskazuje, że kwestionowanym przepisem ustawy, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o jej prawach i wolnościach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego Skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją jest **art. 3 pkt 3 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) i art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)**.
13. W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.), o który oparto wyrok NSA, został uchylony z dniem 19 września 2020 r. na mocy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. **Niemniej norma prawna wyrażona w tym przepisie pozostała w PB, jako art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) PB.**
14. W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 1998 r. SK 3/98 wskazano, że samo uchylenie przepisu nie przesądza o niemożności dokonania oceny jego zgodności z konstytucją, gdy norma ta dalej funkcjonuje w porządku prawnym: *„podlegająca ocenie norma prawna zawsze, a więc każdorazowo gdy jest przedmiotem oceny przed Trybunałem, wymaga rekonstrukcji poprzez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego i w konsekwencji nigdy nie może być rozpatrywana w izolacji. Dopiero w taki sposób ustalona treść normatywna, a więc uwzględniająca pełny kontekst systemowy może być w toku postępowania poddana zabiegowi konfrontacji z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Z tego punktu widzenia nie jest istotne, czy kwestionowana treść normatywna jest zawarta w uchylonym formalnie przepisie prawa, istotne staje się bowiem ustalenie, czy kwestionowane rozwiązanie prawne trwa nadal w systemie czy też nie. Jeśli bowiem przyjąć trafność zapatrywania o poszukiwaniu sensu, znaczenia określonej regulacji na tle szerszego odniesienia normatywnego należy zarazem uznać, że dokonujące się formalnie zmiany w owym szerszym kontekście normatywnym poprzez zmiany całych zespołów przepisów mogą, ale nie muszą przecież wpływać na ocenę kwestionowanej normy. Podlega to ustaleniu w drodze stosownych zabiegów wykładni. Odnoszenie oceny konstytucyjności do normy, a nie do przepisu, prowadzi więc do wniosku, że Trybunał musi w postępowaniu zbadać, jakie są konsekwencje dla treści określonej instytucji wynikające ze zmiany przepisów już po zainicjowaniu postępowania. Taka metodologia dokonywania oceny (normy, a nie przepisu) wiąże się ściśle z istotą kontroli konstytucyjności prawa. (...) Należy podkreślić, że ów zabieg rekonstrukcji normy zawsze będzie nieodzowny dla dokonywanej oceny normy, niezależnie od tego, czy konkretny, kwestionowany w skardze konstytucyjnej lub wniosku przepis zmienił się czy też nie”*.
15. W kontekście powyższego podkreślić należy, że postępowanie o stwierdzenie niezgodności art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) z Konstytucją nie jest bezprzedmiotowe. Jest tak dlatego, że:

- ww. przepis, mimo jego uchylenia wywołuje skutki względem Skarżącej – prawomocny wyrok NSA oddalający skargę na decyzję WINB spowoduje rozbiórkę kontenerów,
- nie doszło do uchylenia kwestionowanej normy, lecz jedynie nastąpiło jej przeniesienie do innej jednostki, **ergo w realiach przedmiotowej sprawy nie zachodzi negatywna przesłanka rozpoznania skargi konstytucyjnej wskazana w art. 59 ust. 1 pkt 4 UTK.**

16. **[Treść normy ukształtowanej w praktyce stosowania prawa jako przedmiot zaskarżenia]** Skarżący domagają się zbadania zgodności kwestionowanych przepisów w odniesieniu do ich określonego rozumienia. Oczywiście, rozumienie to (tj. uzależnienie kwalifikacji urządzenia reklamowego jako budowli od jego gabarytów czy też uznanie, że objęcie danego urządzenia wyjątkiem od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę – ze względu na instalację tablicy lub urządzenia reklamowego – również jest uzależnione od jego cech takich jak masa czy wielkość) nie jest *expressis verbis* wysłowione w treści kwestionowanych przepisów, niemniej jednak niestety takie ich rozumienie ukształtowało się w praktyce stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne. Mamy zatem do czynienia z ustabilizowaniem się treści normy (dotyczy to zarówno art. 29 ust. 2 pkt 6 PB, jak i art. 3 pkt 3 PB) w ramach praktyki stosowania prawa, co w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK umożliwia poddanie takiego rozumienia przepisu kontroli konstytucyjnej (wyrok interpretacyjny).
17. W aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd zakładający, że o tym, czy w realiach danej sprawy mamy do czynienia z urządzeniem reklamowym/tablicą reklamową będącą budowlą (art. 3 pkt 3 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)), tudzież urządzeniem reklamowym/tablicą reklamową (o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)) **decydują takie kryteria jak wielkość, masa danej tablicy reklamowej/ urządzenia reklamowego. Innymi słowy to gabaryty konkretnej tablicy reklamowej/ urządzenia reklamowego mają przesądzać o kwestii trwałego związania z gruntem, a w konsekwencji decydują o tym, czy trzeba uzyskać pozwolenie na budowę, czy też nie.** Wskazane powyżej rozróżnienie orzecznicze (pozaustawowe kryteria takie jak wielkość, masa tablicy/ urządzenia reklamowego) decydujące o tym, czy mamy do czynienia z budowlą (art. 3 pkt 3 pkt PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)) wymagającą uzyskania pozwolenia na budowę, czy też z instalowaniem (art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)) niewymagającym uzyskania pozwolenia na budowę) świadczy o arbitralnej, niekonstytucyjnej wykładni ww. przepisów:

„choć zarówno w art. 3 pkt 3, jak i w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) mowa jest o urządzeniach reklamowych, to jednak chodzi o zupełnie inne urządzenia. W przepisie art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego ustawodawca wymienia wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe i zalicza je do budowli (objektu budowlanego niebędącego budynkiem lub obiektem małej architektury), a tych dodatkowych określeń nie zawiera art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zatem wśród cech odróżniających urządzenia reklamowe będące budowlą jest to, że w przeciwieństwie do tych drugich są to urządzenia "wolno stojące" i "trwale związane z gruntem". Wobec tego, że już z treści omawianych przepisów wynika, że dotyczą one różnych urządzeń reklamowych, konsekwencją tego faktu jest to, że wykonanie urządzenia reklamowego będącego budowlą uzależnione jest od uzyskania pozwolenia na budowę zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Z kolei realizacja urządzenia

reklamowego, niebędącego wolno stojącym i trwale związanym z gruntem, przez jego instalację wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego). Ustawodawca celowo więc w art. 3 pkt 3 użył określenia "trwale związany z gruntem", aby odróżnić dwa urządzenia reklamowe podlegające różnym rygorom prawnym. Wykonywanie robót budowlanych przy realizacji tablic i urządzeń reklamowych wymienionych w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane możliwe jest wyłącznie w drodze instalowania, co oznacza, że ustawodawca przy tego rodzaju urządzeniach wyklucza możliwość prowadzenia innych rodzajowo robót budowlanych¹

„o tym, czy obiekt jest trwale związany z gruntem, czy też nie, nie świadczy sposób w jaki zagłębiono go w gruncie ani technika w jakiej to wykonano, ale masa całkowita obiektu i jego rozmiary, które wymagają trwałego związania z gruntem ze względów bezpieczeństwa”²

„na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) można wyróżnić urządzenia reklamowe wolnostojące trwale związane z gruntem, o których mowa w art. 3 pkt 3, oraz urządzenia reklamowe, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6, na które składają się również urządzenia wolnostojące niezwiązane trwale z gruntem, które są jednak urządzeniami przenośnymi o małych gabarytach, w skład których nie wchodzi części typowo budowlane, jak np. fundament, konstrukcja nośna. O tym, czy dane urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, czy też nie, nie decyduje technologia wykonania fundamentu oraz możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego w inne miejsce. Wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, w skład którego wchodzi części typowo budowlane, jak np. fundament (choćby prefabrykowany), konstrukcja nośna, bez względu na to, gdzie ten fundament oraz konstrukcja nośna zostały wykonane, przesądza o tym, że wykonywanie tego obiektu, jako całości w danym miejscu jest budową, w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego”³

„wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa są wyznacznikami tego, czy może to być obiekt wolnostojący trwale związany z gruntem, czy też wolnostojący nie trwale związany z gruntem, czy też instalowany na innym obiekcie budowlanym. Urządzenie reklamowe, wolno stojące, trwale związane z gruntem stanowi obiekt budowlany”⁴

„o tym, że dany obiekt budowlany jest trwale związany z gruntem w istocie decydują parametry techniczne takiego obiektu. Z faktu, że planowana inwestycja reklamowa ma charakter rozbierny i składa się z typowych elementów składowych montowanych ze sobą w jedną całość, nie wynika jeszcze, że obiekt jest urządzeniem reklamowym, do którego odnosi się art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409). Ustawiane na gruncie urządzenie reklamowe, ze względu na swoje rozmiary oraz sposób połączenia z gruntem, wynikający z obciążeniowego działania stopy fundamentowej stanowi budowlę, o której mowa w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego”⁵

„urządzenie reklamowe o wymiarach powierzchni ekspozycyjnej 10 x 6m (60 m²), posadowione na fundamencie prefabrykowanym o średnicy 5,40 m i wysokości podstawy fundamentu od powierzchni terenu od 52 do 58 cm oraz wysokości słupa 4,50 m stanowi budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.) w postaci wolnostojącego urządzenia reklamowego trwale związanego z gruntem. Jest to konstrukcja przestrzenna, stanowiąca budowlaną i techniczno-użytkową całość. Parametry techniczne tego obiektu przedstawione w projekcie budowlanym, a zwłaszcza wielkość tego urządzenia, jego masa i sposób związania z gruntem za pomocą

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2012 r., II OSK 2117/10.

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2009 r., II OSK 1293/08.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2010 r., II OSK 1489/09.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 r., VII SA/Wa 1549/09.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 września 2014 r., II SA/Gd 241/14.

betonowego fundamentu powierzchniowego nie pozwala na odmienną jego kwalifikację i uznanie, że postawienie tej tablicy stanowić będzie roboty budowlane w postaci instalacji, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego”⁶

18. Okoliczność powyższa nie tylko wskazuje na określone ukształtowanie norm w praktyce stosowania prawa, ale również dowodzi, że kwestionowane przepisy, poprzez ich niejednoznaczność, pozostawiają nadmierny luz interpretacyjny organom stosującym prawo, skutkujący dodaniem do treści normy dodatkowych, nieznanych ustawie kryteriów, które jednak w istotny sposób wpływają na zakres konstytucyjnych praw i wolności (wskazanych poniżej) Skarżącego. Dość powiedzieć, że adresat normy, taki jak Skarżący, zapoznając się z kwestionowanymi przepisami i planując swoje przedsięwzięcia, nie może zakładać, że rozumienie tych przepisów jest zupełnie inne niż wynikające z ich literalnej treści, a ponadto, iż powinien wziąć pod uwagę nieznane, niewysłowione w ustawie, kryteria. **Ta niepewność i zaskakiwanie adresata treścią normy (jak powyżej zostało wykazane, treścią, która ukształtowała się w procesie stosowania prawa, nie była natomiast wyrażona przez prawodawcę) nie wynikająca z brzmienia aktu normatywnego, jest niczym innym jak naruszeniem wymogów przyzwoitej legislacji, pewności prawa, zaufania adresatów norm do państwa i stanowionego przezeń prawa, zwłaszcza jeśli skutkuje ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności adresatów regulacji.**

III. PRAWA I WOLNOŚCI SKARŻĄCEJ, KTÓRE ZOSTAŁY NARUSZONE.

19. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2-3 UTK „skarga konstytucyjna zawiera: (...) 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone, 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”.
20. Odnosząc powyższe do realiów sprawy, Skarżąca wskazuje, że na kanwie niniejszej sprawy naruszono jej konstytucyjne prawa i wolności w postaci prawa własności *sensu largo* wywodzonego z art. 21 ust. 1 i 64 ust. 1-3 Konstytucji oraz wolność działalności gospodarczej wywodzoną z art. 20 oraz 22 Konstytucji.

IV. UZASADNIENIE ZARZUTÓW NIEZGODNOŚCI KWESTIONOWANYCH PRZEPISÓW, ZE WSKAZANĄ KONSTYTUCYJNĄ WOLNOŚCIĄ LUB PRAWEM SKARŻĄCEJ

21. **Niezgodność art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) z Konstytucją**
22. Wypełniając dyspozycję art. 53 ust. 1 pkt 2 UTK Skarżąca wskazuje, że przepis art. 29 ust 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.), poprzez swoją niejednoznaczność, dopuszczał arbitralną ocenę przez organ administracji publicznej, co stanowi tablicę oraz urządzenie reklamowe w oparciu o kryteria nieznajdujące oparcia w ustawie, a także co należy rozumieć pod pojęciem „instalowania”, a tym samym wprowadza możliwość różnicowania sytuacji prawnej adresatów decyzji administracyjnych znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, co stanowi naruszenie:
- (i) zasady pewności prawa oraz przyzwoitej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji,**

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2014 r., II OSK 2219/12.

- (ii) zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji;
 - (iii) zasady praworządności zawartej w art. 7 Konstytucji,
 - (iv) zasady ochrony prawa własności wywodzonej z art. 21 ust. 1 i 64 ust. 1-3 Konstytucji
 - (v) zasady wolności działalności gospodarczej wywodzonej z art. 20 i 22 Konstytucji oraz
 - (vi) zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji w zw. z art. 22 Konstytucji.
23. Poniżej przedstawione zostanie, na czym polegały naruszenia poszczególnych zasad i wolności wynikających z Konstytucji, o których mowa powyżej.
24. **Zasada zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada pewności prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji**
25. Zgodnie z art. 2 Konstytucji „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”.
26. W piśmiennictwie jednolicie przyjmuje się, że analizowany przepis zawiera liczne dyrektywy skierowane do władzy publicznej. Do jednej z nich należy zasada pewności prawa.
27. Ww. zasada nakłada wymóg stanowienia prawa w sposób precyzyjny i jasny, tak aby treść praw i obowiązków nakładanych przez dany przepis była oczywista i jasna dla adresatów. Innymi słowy zasada ta obejmuje „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności”⁷ **jak również** „nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51)”⁸.
28. W kontekście powyższego, warto w tym miejscu odnotować również stanowisko TK co do negatywnego aspektu zasady pewności prawa: „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”⁹
29. Uwzględniając powyższe rozważania doktryny i judykatury nie sposób stwierdzić, że przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) w rozumieniu wskazanym w *petitum* niniejszej skargi jest zgodny z art. 2 Konstytucji.
30. Regulacja zawarta w PB nie wyznacza jasnych kryteriów pozwalających na określenie, jakie cechy powinny posiadać dane tablice i urządzenia reklamowe (kontenery), aby można je było posadowić na danej nieruchomości bez konieczności uzyskania

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

⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 roku, K 6/02.

- pozwolenia na budowę. Przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) ani inne przepisy ujęte w PB nie określają cech (np. gabarytów, tworzywa, wysokości, szerokości etc.), które wykluczałyby możliwość posadowienia tablicy lub urządzenia reklamowego (kontenerów) na nieruchomości bez pozwolenia na budowę.
31. Nieprecyzyjne sformułowanie art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) pozostawia otwartą furtkę dla nadmiernej swobody w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek przez organy stosujące prawo, o której mowa w przywołanym powyżej judykacie Trybunału Konstytucyjnego. Nieprawidłowość ta jest szczególnie widoczna w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej, w której **organy administracji publicznej, a następnie WSA w L oraz NSA dokonały arbitralnej wykładni art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) w oparciu o kryteria pozaustawowe takie jak gabaryty, czy wysokość kontenerów. Takie rozumienie analizowanego przepisu świadczy o tym, że został on sformułowany w sposób wprowadzający niebezpieczną dla pewności prawa i gwarancji stabilności praw jednostki dowolność w ustalaniu, czy dane urządzenie jest wchodzi w zakres pojęcia „instalowania” czy nie.**
32. **Za niezgodne z Konstytucją należy uznać przepisy, których konstrukcja zezwala na całkowite uzależnienie od organu stosującego prawo, co należy rozumieć pod danym pojęciem i jak należy wyklądać hipotezę normy, bez jakichkolwiek ustawowych wytycznych w tym przedmiocie.**
33. **Zasada praworządności**
34. Z zasady praworządności ujętej w art. 7 Konstytucji wynika, że „*organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”.
35. Redakcja art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) jest na tyle nieprecyzyjna i niedookreślona, że może prowadzić *de facto* do podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej poza granicami wyznaczonymi przez prawo (poprzez tworzenie przez te organy dodatkowych przesłanek dla zastosowania ww. przepisu, które nie mają oparcia ustawowego). Co istotne, należy odróżnić wykładnię przepisów, do których uprawniony jest organ administracji publicznej od działań prawotwórczych, których organom administracji publicznej jak i sądom administracyjnym nie powierzono.
36. W realiach analizowanej sprawy, zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne weszły w kompetencje ustawodawcy tworząc samodzielnie nowe przesłanki dla zastosowania art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.). **Tego rodzaju działanie stoi w kontrze z zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie oraz w granicach prawa.**
37. **W ocenie Spółki, przepis, który umożliwia czy nadaje organom administracji publicznej kompetencje *quasi*-ustawodawcze uznać należy za sprzeczny z art. 7 Konstytucji.**
38. **Zasada ochrony prawa własności oraz zasada wolności działalności gospodarczej**
39. Jak zostało powyżej wykazane, art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) pozwala na arbitralne stosowanie przez organ administracji publicznej wobec właściciela nieruchomości albo danego obiektu lub podmiotu korzystającego z prawa

własności na zasadzie obligacyjnej (np. najmu, dzierżawy) dodatkowych obostrzeń, nieznanymi ustawie, ograniczających możliwość dysponowania nieruchomością.

40. W konsekwencji art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) w rozumieniu wskazanym w *petitum* stanowi nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, na które składa się również prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zarządzanie nieruchomością, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 1 i 64 ust. 1-3 Konstytucji.
41. W orzecznictwie TK akcentuje się, że art. 21 Konstytucji stanowi nie tylko dyrektywę ochrony prawa własności skierowaną do władzy publicznej, ale także nakaz wyznaczania w procesie legislacyjnym zasad wykonywania prawa własności: „w świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby”¹⁰.
42. Powyższe ograniczenie możliwości dysponowania nieruchomością wpływa również na ograniczenie wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i 22 Konstytucji.
43. Nieuzasadnione ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości, którą przedsiębiorca (tutaj Spółka) wykorzystuje w ramach prowadzonej działalności stanowi utrudnianie prowadzenia przezeń działalności gospodarczej.
44. Blokowanie możliwości stawiania tablic i urządzeń reklamowych (kontenerów eksponujących treści reklamowe) jest szczególnie dotkliwie dla przedsiębiorców (w tym również dla Spółki). Skarżąca prowadzi działalność polegającą na wynajmowaniu przestrzeni reklamowych. Tym samym występująca w niniejszej sprawie niekonstytucyjność art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) godzi w wolność działalności gospodarczej Spółki, w zakresie w jakim dochodzi do arbitralnego ograniczenia możliwości prowadzenia działalności polegającej na instalowaniu na nieruchomości tablic reklamowych (których wynajmowanie jest przedmiotem działalności Skarżącej), a w konsekwencji również do ograniczenia możliwości czerpania przez Spółkę zysków wynikających z prowadzenia tego rodzaju działalności.
45. Tym samym, ograniczanie możliwości gospodarowania nieruchomością w celach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą w oparciu o art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) we wskazanym w *petitum* rozumieniu stanowi naruszenie art. 20 i 22 Konstytucji.
46. **Zasada równości wobec prawa**
47. Zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 1 Konstytucji „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.
48. Wskazaną powyżej zasadę równości wobec prawa należy interpretować w ten sposób, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji, powinny być traktowane w ten sam sposób: „komentowany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, P2/98.

stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji (TK – SK 32/02). Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne¹¹.

49. Tym samym ustawodawca powinien tworzyć normy prawne, które nie różnicują praw i obowiązków jej adresatów w nieuzasadniony sposób. Podobnie organy władzy publicznej powinny stosować prawo w taki sposób, aby nie dyskryminować ani faworyzować jednostek znajdujących się w tożsamej sytuacji.
50. Ustawodawca nie wprowadzając jednolitych kryteriów definiujących tablice i urządzenia reklamowe w PB oraz pozostawiając tym samym interpretowanie tych pojęć organom administracji publicznej **pozostawił im możliwość nierównego traktowania jednostek.**
51. Organy, co pokazuje spór poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej, interpretują te pojęcia w sposób samowolny, oderwany od woli prawodawcy, w oparciu o samodzielnie i arbitralnie przyjęte kryteria opierające się na gabarytach danego urządzenia. Nie ulega wątpliwości, że brak w treści art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) określonych kryteriów będzie powodował różnice w stosowaniu ww. przepisu przez organy administracji publicznej, ponieważ każdy organ będzie mógł dowolnie interpretować pojęcia tablicy i urządzenia reklamowego, nie będąc związany przesłankami ustawowymi, a to z kolei będzie nieuchronnie prowadziło do naruszenia zasady równego traktowania.
52. W rezultacie należy przyznać, że art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 Konstytucji.
53. **Niezgodność art. 3 pkt 3 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) z Konstytucją**
54. Skarżąca wskazuje, że art. 3 pkt 3 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) rozumiany w sposób wskazany w *petitum* niniejszej skargi stanowi naruszenie:
 - (i) **zasady pewności prawa oraz przyzwoitej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji oraz zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji;**
 - (ii) **zasady praworządności zawartej w art. 7 Konstytucji,**
 - (iii) **zasady ochrony prawa własności wywodzonej z art. 21 ust.1 i 64 ust. 1-3 Konstytucji oraz**
 - (iv) **zasady wolności działalności gospodarczej wywodzonej z art. 20 i 22 Konstytucji.**

¹¹ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. II. LEX.

55. Poniżej zostanie omówione, na czym polegały naruszenia poszczególnych zasad i wolności wynikających z Konstytucji, o których mowa powyżej, w przypadku utrwalonego w procesie stosowania prawa rozumienia art. 3 pkt 3 PB.
56. Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu przez „budowlę” należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, **wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe**, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową” [wyróżnienia własne].
57. Kluczowy w kontekście niniejszej sprawy fragment przepisu to „**wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe**”, gdyż określone rozumienie tego pojęcia determinuje to, czy dany obiekt uznamy za budowlę – implikuje to istotne konsekwencje na gruncie sprawy Skarżącego, jeśli bowiem jest to „budowla”, to zastosowanie znajdują postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakazujące zabudowy na tym terenie. Przy tym wskazane wyżej kryterium „trwałego związania z gruntem” jest niedookreślone, nieprecyzyjne i generuje problemy interpretacyjne. Jedynie *prima facie* wydaje się, że chodzi o rzeczywiste, fizyczne („trwałe”) związanie danego obiektu z powierzchnią ziemi (gruntem), poprzez zagruntowanie części obiektu (fundament). W praktyce stosowania ww. przepisu (w tym przez sądy administracyjne, *vide* uwagi powyżej) ukształtowało się jednak jego zgoła inne rozumienie, oderwane od literalnej treści przepisu – sytuacja ta wprowadza daleko idącą niepewność po stronie adresatów aktu normatywnego, zastawiając na nich swego rodzaju pułapkę.
58. **Zasada pewności prawa, zasada przyzwoitej legislacji oraz zasada zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa**
59. Za niezgodne z art. 2 Konstytucji należy uznać przepisy, których konstrukcja zezwala na całkowite uzależnienie od organu stosującego prawo, co należy rozumieć pod danym pojęciem i jak należy wyklądać hipotezę normy, bez jakichkolwiek ustawowych wytycznych w tym przedmiocie.
60. Regulacja zawarta w art. 3 pkt 3 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) nie wyznacza precyzyjnych kryteriów pozwalających na określenie, jakie cechy powinny posiadać dane tablice i urządzenia reklamowe (kontenery), aby można je było uznać za budowlę, której budowa wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę. Dotyczy to przede wszystkim wspomnianego rozumienia pojęcia „trwałego związania z gruntem”.
61. Nieprecyzyjne sformułowanie art. 3 pkt 3 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) pozostawia otwartą furtkę dla nadmiernej swobody w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek przez organy stosujące prawo. Nieprawidłowość ta jest szczególnie widoczna w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej, w której **organy**

administracji publicznej, a następnie WSA w L oraz NSA dokonały arbitralnej wykładni art. 3 pkt 3 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) w oparciu o kryteria pozaustawowe takie jak gabaryty, czy wysokość kontenerów. Takie rozumienie analizowanego przepisu świadczy o tym, że został on sformułowany w sposób wprowadzający niebezpieczną dla pewności prawa i gwarancji stabilności praw jednostki dowolność w ustalaniu, czy dane urządzenie wchodzi w zakres pojęcia urządzenia reklamowego/ tablicy reklamowej będącej budowlą, czy też nie.

62. Z zaprezentowanych powyżej rozważań bezsprzecznie wynika, że art. 3 pkt 3 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

63. **Zasada praworządności**

64. Nakaz działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków. Zdaniem przedstawicieli doktryny: **„działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne”**¹² [wyróżnienia własne].

65. Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, który musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ *„dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania”* (zob. TK – K 35/08)¹³.

66. Brzmienie art. art. 3 pkt 3 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) jest na tyle nieprecyzyjne i niedookreślone, że może prowadzić *de facto* do podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej poza granicami wyznaczonymi przez prawo (poprzez tworzenie przez te organy dodatkowych przesłanek dla zastosowania ww. przepisu, które nie mają oparcia ustawowego). Co istotne, należy odróżnić wykładnię przepisów, do których uprawniony jest organ administracji publicznej od działań prawotwórczych, których organom administracji publicznej jak i sądom administracyjnym nie powierzono.

67. W realiach analizowanej sprawy, zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne weszły w kompetencje ustawodawcy tworząc samodzielnie nowe przesłanki dla zastosowania art. 3 pkt 3 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.). Tego rodzaju działanie stoi w sprzeczności z zasadą praworządności wywodzoną z art. 7 Konstytucji. Zdaniem Spółki, przepis, który umożliwia czy nadaje organom administracji publicznej kompetencje *quasi-ustawodawcze* uznać należy za sprzeczny z art. 7 Konstytucji.

68. **Zasada ochrony prawa własności oraz zasada wolności działalności gospodarczej**

69. Prawo własności to konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (zob. TK – P 4/99, K 33/00, K 51/05, K 7/07)¹⁴. Podlega ono ochronie: *„zarówno w aspekcie negatywnym (jako **zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne we własność innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich**), jak i pozytywnym (jako **nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno***

¹² P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. II, LEX.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

nabywaniu własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu)¹⁵ [wyróżnienia własne].

70. W kontekście powyższego, istotne znaczenie odgrywa określenie na czym polega naruszenie istoty prawa własności. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia: „*gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji*” (vide: wyroki: P 30/06, pkt III.2; SK 49/05, pkt III.5; K 20/07, pkt III.7) [wyróżnienia własne].
49. Przekładając powyższe na regulację zawartą w PB, zgodnie z art. 21 i art. 64 Konstytucji, art. 3 pkt 3 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) winien być rozumiany w taki sposób, aby właściciel mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności. W kontekście analizowanej sprawy chodzi zatem o takie ukształtowanie ww. przepisu, które umożliwiłoby Skarżącej swobodne dysponowanie kontenerami (stanowiącymi jej własność) na terenie wynajętej działki nr położonej w miejscowości W gm. P
50. Organy, co pokazuje spór poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej, dokonały arbitralnej, dowolnej i niekonstytucyjnej wykładni ww. przepisu, która doprowadziła do naruszenia istoty (przysługującego Skarżącej) prawa własności kontenerów. Skarżąca pozyskała tytuł prawny (najem) do działki nr (położonej w miejscowości W w celu postawienia na niej kontenerów (eksponujących treści reklamowe) wykorzystywanych przez nią w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.
51. Gdyby art. 3 pkt 3 PB nie pozostawił organom stosującym prawo furtki do określania zakresu konstytucyjnych praw i wolności Skarżącego w oparciu o nieznanne ustawie kryteria (tj. gdyby był jednoznaczny w swojej treści), to wówczas organy te nie zakwalifikowałyby spornych kontenerów jako budowli i nie stwierdziłyby, że owe kontenery naruszają ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (według ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie działki nr (W na której posadowiono sporne kontenery **wyklucza się m.in. lokalizację nowych obiektów budowlanych** i urządzeń budowlanych), a tym samym, że w realiach przedmiotowej sprawy uzasadnione jest nakazanie Skarżącej rozbiórki kontenerów (na podstawie art. 48 ust. 1-2 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)).
52. Rozbiórka kontenerów spowoduje, że Skarżąca nie będzie mogła korzystać z nieruchomości zgodnie z zamierzonym celem. Powyższe rozwiązanie doprowadzi również do ograniczenia przysługującego jej prawa do dysponowania swoją własnością i pobierania z niej pożytków.
71. Art. 3 pkt 3 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) rozumiany w sposób wskazany w *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej prowadzi w istocie do niekonstytucyjnego wyłączenia bez odszkodowania (zamiast do ochrony prawa własności), bo tym *de facto* jest w sensie prawnym rozbiórka.
72. Ww. przepis w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi stanowi nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności i jako taki narusza art. 21 i 64 Konstytucji.

¹⁵ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, LEX.

73. Ograniczenie możliwości korzystania z własności (dysponowania nią) wpływa również na ograniczenie wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i 22 Konstytucji.
74. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK wolność działalności gospodarczej stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe przysługujące jednostce i jako takie stanowi podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej¹⁶. Naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej może stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej¹⁷.
75. Konstytucja nie definiuje pojęcia wolności działalności gospodarczej, jednak w doktrynie podnosi się, że „*wolność działalności gospodarczej polega na podejmowaniu i prowadzeniu działalności w celu osiągnięcia zysku (TK – K 22/09). Podstawowe uprawnienia składające się na tę wolność to: swoboda w decydowaniu o rozpoczęciu działalności, swoboda jej prowadzenia, w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz sposobów prowadzenia działalności, swoboda wyboru form organizacyjnych działalności oraz zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej. Z uprawnieniami tymi korespondują obowiązki państwa: po pierwsze, powstrzymanie się od nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej; po drugie, wykonywania pozytywnych obowiązków regulacyjnych. Konstytucja wymaga tworzenia instytucji prawnych umożliwiających prowadzenie działalności gospodarczej. W ramach wolności działalności gospodarczej zawiera się prawo do żądania od organów władzy publicznej podejmowania pozytywnych działań umożliwiających korzystanie z tej wolności*”¹⁸ [wyróżnienia własne].
76. Uniemożliwienie posadowienia tablic i urządzeń reklamowych (kontenerów eksponujących treści reklamowe) może mieć ujemny wpływ na sytuację danego przedsiębiorcy z uwagi na możliwość zmniejszenia generowanego przez nich przychodu bądź też ze względu na brak zwiększenia dotychczasowej bazy klientów.
77. W kontekście powyższego, nie ulega wątpliwości, że nieuzasadnione ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości (posadowienia na niej tablic i urządzeń reklamowych, tj. kontenerów eksponujących treści reklamowe), którą przedsiębiorca (tutaj Spółka) wykorzystuje w ramach prowadzonej działalności stanowi utrudnianie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (przykładowo skutek możliwości zmniejszenia generowanego przez przedsiębiorcę przychodu), a tym samym prowadzi do naruszenia art. 20 i 22 Konstytucji.
78. Powyżej opisane naruszające Konstytucję przepisy łączą się z uszczerbkiem dla praw i wolności obywatela wskazanych we wcześniejszej części niniejszej skargi konstytucyjnej.

V. WYCZERPANIE PRAWNEJ DROGI ZASKARŻENIA ORAZ ZACHOWANIE TERMINU DO WNIESIENIA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

79. Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1 UTK „*skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia*

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 roku, SK 24/02.

¹⁸ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. II. LEX.

doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”.

80. W związku z doręczeniem pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 20 października 2022 r. odpisu wyroku NSA wraz z uzasadnieniem sporządzonym na piśmie, **termin do wniesienia skargi konstytucyjnej upływa w dniu 20 stycznia 2023 r.**
81. **Skarżącej nie przysługuje obecnie żaden środek odwoławczy od wyroku NSA, bowiem wraz z wydaniem wyroku NSA doszło do wyczerpania prawnej drogi zaskarżenia przysługującej Skarżącej od decyzji nakazującej rozbiórkę kontenerów.**
82. Czyniąc zadość wymogowi określönemu w art. 53 ust. 1 pkt 6 UTK oświadczam, że **Skarżąca nie składała w niniejszej sprawie żadnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, z uwagi na brak ku temu podstaw prawnych.**

VI. UZASADNIENIE WNIOSKU O TYMCZASOWE WSTRZYMANIE WYKONANIA NAKAZU ROZBIÓRKI

83. Art. 79 ust. 1 UTK stanowi, że *„Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny”.*
84. Zdaniem Skarżącej, wykonanie decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia grudnia 2018 r., znak: nakazującej Skarżącej rozbiórkę kontenerów (na których eksponowana jest treść reklamy) usytuowanych na działce nr , położonej w miejscowości W gm. P **jest sprzeczne z ważnym interesem Skarżącej, a nadto może powodować nieodwracalne (dla Skarżącej) skutki (o czym szerzej poniżej).**
85. Za udzieleniem Skarżącej ochrony tymczasowej w niniejszej sprawie przemawia to, iż w razie późniejszego uznania, że nie było podstaw do wydania nakazu rozbiórki (wskutek stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją wskazanych przez Skarżącą przepisów), po jej stronie powstanie **znaczna szkoda majątkowa wynikająca z utraty nakładów finansowych poniesionych na realizację inwestycji (zniszczeniu ulegnie co najmniej część użytych dotychczas materiałów budowlanych) oraz poniesienia nakładów finansowych w celu wykonania decyzji rozbiórkowej. Koniecznym będzie bowiem wykonanie szeregu czynności faktycznych i prawnych (m.in. zawarcie stosownych umów o roboty budowlane, demontaż obiektu, usunięcie pozostałości, ponowna realizacja inwestycji) wiążących się ze znacznymi kosztami.**
86. Co wymaga podkreślenia, wydanie postanowienia tymczasowego nie świadczy, ani nie przesądza o zasadności skargi konstytucyjnej: *„w kontekście skutków, jakie wywołuje postanowienie tymczasowe, należy zauważyć, że wydanie postanowienia tymczasowego w żadnej mierze nie przesądza o kierunku merytorycznego rozstrzygnięcia o zarzutach stawianych w skardze konstytucyjnej. Kontrola dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest dokonywana przez TK niezależnie od stwierdzenia, czy występują przesłanki warunkujące wydanie*

postanowienia tymczasowego. Wydanie takiego postanowienia nie przesądza zatem ani o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, ani też o tym, w jaki sposób orzeknie TK w wyroku w sprawie zgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją¹⁹.

87. Złożenie przez Skarżącą wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego stanowi w istocie wyłącznie środek umożliwiający zapobieżenie kosztom, które Spółka może ponieść w przypadku, gdy będzie ona zobligowana do usunięcia kontenerów, a zarzuty skargi okażą się zasadne.
88. Niezależnie od zaprezentowanych powyżej rozważań, wskazać w tym miejscu należy, że z informacji uzyskanych ze strony internetowej <https://trybunal.gov.pl/s/sk-30-21> wynika, że TK nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej dotyczącej analogicznej sytuacji, jak ta, z którą mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. W ramach wspomnianej sprawy (zarejestrowanej pod sygn. akt: SK 30/21) TK będzie zajmował się badaniem zgodności z Konstytucją art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.). **Co szczególnie istotne, we wspomnianej sprawie TK wstrzymał już wykonanie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia kwietnia 2017 r. o rozbiórce urządzenia reklamowego utrzymanego w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia sierpnia 2017 r.** Powyższa okoliczność dostarcza dodatkowego argumentu przemawiającego za zasadnością zastosowania w niniejszej sprawie przez TK art. 79 ust. 1 UTK, a tym samym wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania ww. decyzji rozbiórkowej.
89. Mając powyższe na uwadze, wnoszę i wywodzę jak w *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej.

dr Michał Jabłoński, adwokat

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia skargi konstytucyjnej oraz działania przed Trybunałem Konstytucyjnym wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej.
2. Informacja odpowiadająca odpisowi pełnemu z Rejestru Przedsiębiorców KRS Spółki.
3. Odpis decyzji PINB z dnia października 2018 r., znak:
4. Odpis decyzji WINB z dnia grudnia 2018 r., znak:
5. Odpis wyroku WSA w L z dnia kwietnia 2019 r., sygn. akt:
6. Odpis wyroku NSA z dnia października 2022 r., sygn. akt:
7. Cztery odpisy skargi konstytucyjnej wraz ze wszystkimi załącznikami.

¹⁹ Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego, Łyszkowski Michał, Płowiec Witold, PiP.