



Warszawa, 8 stycznia 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 20/19
BAS-WAKU-1916/19

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 2019 r. (sygn. akt P 20/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 18 września 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: sąd pytający) z 6 czerwca 2019 r. (dalej: pytanie prawne). Wskazany w postanowieniu przedmiotem kontroli jest art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.; dalej: u.p.z.p.). Sąd pytający kwestionuje zgodność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w ustępie 1 zaskarżonego artykułu, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej: Konwencja).

2. Kwestionowany artykuł 37a u.p.z.p., z uwzględnieniem części nieobjętych zakresem zaskarżenia, stanowi:

„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.

2. W odniesieniu do szyldów w uchwale, o której mowa w ust. 1, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

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.

4. Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego.

5. Uchwała, o której mowa w ust. 1, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu.

6. Uchwała, o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

7. W przypadku, o którym mowa w ust. 6, uchwała, o której mowa w ust. 1, może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice.

8. Uchwała, o której mowa w ust. 1, w zakresie dotyczącym ogrodzeń, nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych.

9. Uchwała, o której mowa w ust. 1, określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

10. Uchwała, o której mowa w ust. 1, może:

1) wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale;

2) wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale."

3. W takim brzmieniu przepis ten obowiązuje od 11 września 2015 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Artykuł 7 pkt 5 ustawy nowelizującej dodał do u.p.z.p. m.in. art. 37a. Jednym z celów zmiany prawa było przeciwdziałanie zagrożeniom dla walorów krajobrazu, wynikającym z lokalizowania „w przestrzeni publicznej w sposób praktycznie dowolny i bez żadnych ograniczeń co do wyglądu tablic i urządzeń reklamowych”. Taki stan rzeczy był, w ocenie projektodawców, związany m.in. „z bardzo umiarkowaną skutecznością polskich przepisów” (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1525/VII kad., s. 16; dalej: uzasadnienie projektu). W uzasadnieniu wskazano, że przy relatywnie niewielkim pokryciu terytorium

państwa obszarowymi formami ochrony przyrody, parkami kulturowymi, a nawet miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, na większości obszarów wykluczona została możliwość zachowania ładu reklamowego.

„Aby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy projekt ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalania w formie samodzielnego aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane [...]. Akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy, z ewentualnym wyłączeniem tych obszarów dla których w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono inne zasady – w związku z regułą kolizyjną *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*. [...] Projekt ustawy przewiduje procedurę uchwalania nawiązującą do trybu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [...]” (uzasadnienie projektu, s. 17-20).

II. Stan faktyczny i zarzuty sądu

1. Pytanie prawne zostało sformułowane w następującym stanie faktycznym i prawnym. Rada Miasta O uchwałą z grudnia 2016 r. ustaliła zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w O (dalej: uchwała krajobrazowa). Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.d. W § 9 ust. 2 aktu Rada określiła termin dostosowania wszelkich istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej ustalonych na 30 miesięcy od dnia wejścia uchwały w życie. Termin ten miał znaleźć zastosowanie bez względu na to czy istniejące tablice reklamowe i urządzenia reklamowe wzniesiono legalnie (na podstawie zgody budowlanej), czy też nielegalnie (bez jakichkolwiek pozwoleń lub zgłoszenia robót budowlanych).

Po rozpoznaniu skargi wniesionej przez spółkę C Sp. z o.o. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O wyrokiem z października 2017 r. stwierdził nieważność uchwały krajobrazowej z przyczyn formalno-prawnych tj. braku zrealizowania przez Radę Miasta O delegacji ustawowej poprzez zaniechanie określenia w niej konkretnych warunków dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych do przepisów uchwały. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd odrzucił, jako

bezzasadny, zarzut skarżącej, że uchwała jest wadliwa nie tylko z przyczyn formalnych, lecz również ze względu na to, że nie zapewnia żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotom, które wzniosły przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej tablice lub urządzenia reklamowe na podstawie ważnych, obowiązujących pozwoleń na budowę lub zgłoszeń robót budowlanych (zgoda budowlana) i prowadzą w oparciu o nie działalność gospodarczą, które to tablice i urządzenia reklamowe podlegają na skutek upływu zawartego w uchwale okresu dostosowawczego obowiązku rozbiórki jako całkowicie niedopuszczalne w danym miejscu na terenie Miasta O . W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w O powołał się na brak w u.p.z.p. upoważnienia dla rady gminy, aby taki mechanizm ochrony praw nabytych wprowadzić.

Spółka nie zgodziła się ze wskazanym poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O i wniosła skargę kasacyjną formułując zarzut m.in. błędnej wykładni art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że od odpowiedzi na pytanie – o zgodność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji – zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

2. Sąd pytający stwierdził, że rada miasta, określając w § 9 ust. 2 uchwały krajobrazowej termin dostosowania wszelkich istniejących w dniu jej wejścia w życie tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej ustalonych, realizowała dyspozycję art. 37a ust. 9 u.p.z.d. W pytaniu prawnym została zakwestionowana zgodność tego przepisu ustawy z Konstytucją i prawem międzynarodowym w zakresie, w jakim ogranicza on „prawo własności rzeczy – obiektów budowlanych w postaci wzniesionych legalnie na podstawie pozwoleń na budowę lub zgłoszeń robót budowlanych tablic i urządzeń reklamowych istniejących w dniu wejścia w życie danej uchwały krajobrazowej – przez ich całkowite unicestwienie (usunięcie/rozbiórkę) w przypadkach, gdy takie obiekty budowlane zostaną w danym obszarze regulowanym przez uchwałę krajobrazową zakazane nie tylko ze skutkiem prospektywnym (w postaci zakazu wznoszenia nowych tablic i urządzeń reklamowych tego typu w danym miejscu), ale także ze skutkiem retrospektywnym poprzez nałożenie obowiązku dostosowania tych już istniejących, skutkującego w efekcie obowiązkiem ich rozbiórki bez zapewnienia właścicielowi odszkodowania

lub jakiegokolwiek rekompensaty pieniężnej, a także w zakresie, w jakim nie zapewnia ona podmiotom, które wzniosły ww. obiekty budowlane w takich przypadkach żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych przez te podmioty w sferze prawa administracyjnego, a wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonanych przez nie zgłoszeń robót budowlanych dotyczących przedmiotowych obiektów budowlanych” (pytanie prawne, s. 8-9).

Sformułowane zostały następujące zarzuty. Do naruszenia Konstytucji doszło, zdaniem NSA, „na tle przepisu art. 37a ust. 9 upzp (przedmiot kontroli)”. Podjęcie uchwały krajobrazowej „powoduje, zgodnie z dyspozycją tego przepisu, powstanie obowiązku po stronie rady gminy, aby w uchwale znalazł się termin dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych [...] skutkuje to wprost nakazaniem (po upływie terminu dostosowania) podmiotom, których legalne tablice i urządzenia odbiegają od dozwolonych (i przyjętych przez gminę w uchwale krajobrazowej arbitralnie) «zasad» ich sytuowania (np. są posadowione w niedozwolonym miejscu, zbudowane z niedozwolonych materiałów, mają niedozwolone gabaryty), aby te tablice i urządzenia reklamowe usunęły – dokonały ich rozbiórki, mimo że legitymują się ważnymi pozwoleniami na ich budowę lub dokonały zgłoszenia robót budowlanych dotyczących tych nośników” (pytanie prawne, s. 2).

Przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego „jest brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Brak jest bowiem w świetle tego przepisu [...] możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego” (*ibidem*, s. 3). W ocenie sądu „regulacja art. 37a ust. 9 upzp w sposób oczywisty odbiega od zasad przyjmowanych w zakresie mechanizmu kompensacyjnego tak w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku wyrządzenia szkody planistycznej czy dokonania wywłaszczenia planistycznego (art. 36 i 37 upzp), jak również odbiega od zasad ingerencji w wykonywanie prawa własności przyjmowanych w innych regulacjach ustawowych, które określają przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności, motywowanej interesem publicznym” (*ibidem*, s. 3). Dokonując porównania z innymi ustawami sąd wskazał, że art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.) przewiduje prawo do odszkodowania w razie ograniczenia sposobu

korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń na terenie parku kulturowego dotyczących m.in. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych. Odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości przewidują także art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.). Artykuł 56 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. z 2019 r. poz. 710) reguluje kwestie odszkodowania za przymusowo usunięte drzewa lub krzewy utrudniające widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zasy pył śnieżne. Także art. 83e ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 poz. 16140), przewiduje prawo do odszkodowania za usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, na wniosek właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c.

Sąd stoi na stanowisku, że „w przypadku ingerencji skutkującej całkowitym odjęciem (unicestwieniem przedmiotu własności), tak jak będzie to miało miejsce w przypadku zdecydowanej większości nośników reklamowych skarżącego w O po upływie okresu dostosowawczego, będzie to ingerencja w prawo własności równoważna w skutkach prawnych z wywłaszczeniem, które wszakże zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji może odbywać się tylko za odszkodowaniem” (*ibidem*, s. 4). „Z istoty uznania danego urządzenia reklamowego za niedozwolone w danym miejscu (mimo że zostało zbudowane legalnie na podstawie zgody budowlanej) wynikają takiego rodzaju ograniczenia uprawnień właściciela tego nośnika reklamowego, które ingerują bezpośrednio w ów «rdzeń» prawa własności, powodując niedopuszczalne jego naruszenie, a także skutek równoważny z wywłaszczeniem (całkowitym odjęciem własności danego przedmiotu), mimo że ustawa nie zawiera przepisu nakazującego w takich przypadkach wypłaty odszkodowania lub jakiegokolwiek rekompensaty finansowej dla właściciela, który traci przedmiot własności (wart w przypadku większych nośników reklamowych o charakterze obiektów budowlanych kilkadziesiąt tysięcy złotych za każdy jeden nośnik)” (pytanie prawne, s. 5).

Sąd wnioskuje, że skoro dochodzi do skutku równoważnego z wywłaszczeniem przedmiotu własności, to z art. 21 ust. 2 Konstytucji dla tych przypadków wynika obowiązek wypłaty odszkodowania. „Ponieważ ustawodawca jednak takiego odszkodowania nie przewidział, to regulacja ta stanowi znany w doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie TK przykład tzw. prawodawczego

pominięcia – fragmentarycznej luki prawnej, do której ustawodawca dopuścił bez zamiaru celowego zaniechania takiej regulacji, nie można bowiem rozsądnie przyjąć, że racjonalnie działający ustawodawca w demokratycznym państwie prawa umyślnie pozbawił pewną grupę podmiotów prawa własności bez możliwości uzyskania należytego odszkodowania” (*ibidem*, s. 5). „W świetle utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka brak właściwego mechanizmu odszkodowawczego w przypadku pozbawienia mienia oznacza ingerencję, która narusza równowagę pomiędzy interesem publicznym a ochroną mienia [...], a całkowity brak odszkodowania może być uznany za uzasadniony jedynie w wyjątkowych okolicznościach” (pytanie prawne, s. 5).

Naczelny Sąd Administracyjny wyraża przypuszczenie, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. stanowić może „rodzaj niedopuszczalnej z punktu widzenia art. 2 Konstytucji nieprzewidywalnej «pułapki» na obywatela [...], w zakresie jakim nie zawiera on żadnych regulacji ochronnych dla praw nabytych na podstawie zgody budowlanej” (pytanie prawne, s. 7). Sąd pytający uważa, że „w polskim porządku prawnym nie obowiązywały nigdy dotąd przepisy w porównywalnie intensywny sposób ingerujące w działalność podmiotów gospodarczych działających w branży reklamowej i tak daleko idący zakaz – w zależności od intensywności zakazów przyjętych przez daną radę gminy prowadzący nawet do całkowitego zakazu dalszego posiadania i eksploataowania wzniesionych tablic i urządzeń reklamowych na terenie danej gminy z mocą wsteczną (do zamkniętych stanów faktycznych) – nie był możliwy do przewidzenia przez żaden nawet najbardziej starannie działający podmiot prawa działający w tej branży” (pytanie prawne, s. 7). Zdaniem sądu brak możliwości wprowadzenia w uchwale krajobrazowej na podstawie art. 37a ust. 9 lub ust. 10 u.p.z.p. wyjątków dla legalnych tablic i urządzeń reklamowych (tj. umieszczonych na podstawie zgody budowlanej) lub możliwości znacznego zróżnicowania (istotnego wydłużenia) okresów dostosowawczych dla takich tablic i urządzeń reklamowych budzi wątpliwość co do tego, czy nie narusza wprost art. 2 i wyrażoną w nim zasadę ochrony praw nabytych.

III. Analiza formalna

1. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej:

ustawa o TK) pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16). Dlatego też przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie, należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu w ramach wyznaczonych przez sąd pytający.

2. Sejm zwraca uwagę w szczególności na fakt, że przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, które w swoim orzecznictwie wielokrotnie akcentował Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 44/13 i przywołane tam orzecznictwo) zachowały aktualność również pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o TK., gdyż wynikają one w pierwszym rzędzie z treści art. 193 Konstytucji (zob. wyrok TK z 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15).

Jak przewiduje art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Podsumowując i porządkując dotychczasowy dorobek orzecniczy dotyczący warunków właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione

jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia” (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17).

3. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno spełniać łącznie trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłanki te są rozumiane w orzecznictwie sądu konstytucyjnego w ten sposób, że:

- pytanie prawne może być zadane wyłącznie przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03);

- przedmiotem pytania prawnego może być zgodność każdego aktu normatywnego (a więc aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym; por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99) z przepisami, które mają wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli (w zależności od sytuacji, mogą to być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy; por. np. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08);

- powinna istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08) polegająca na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (por. np. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/07).

W orzecznictwie TK wskazywano przy tym, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis (proceduralny, materialnoprawny lub kompetencyjny), który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis, który

będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. ww. postanowienie TK z 4 października 2010r., sygn. akt P 12/08 i postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06 oraz 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na wynik sprawy. Artykuł 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK nakłada na sąd pytający obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wyjaśnienie zakresu, w którym odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku TK dla sprawy zawisłej przed sądem, „[...] nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sędzię składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie lub powinien zostać zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji*

RP, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

4. Nie ulega wątpliwości, że w rozpatrywanym przypadku została spełniona przesłanka podmiotowa i przedmiotowa. Z pytaniem prawnym do TK wystąpił sąd w ramach toczącego się przed nim postępowania.

5. Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego budzi jednak wątpliwości formalne, które wymagają wyjaśnienia. W szczególności Sejm podnosi zastrzeżenia co do zachodzenia przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do wskazanego w pytaniu prawnym art. 37a u.p.z.p. w zakresie, w którym przepis ten przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w ustępie 1 zaskarżonego artykułu, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia.

Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (tzw. związek funkcjonalny) została określona w uzasadnieniu postanowienia sądu pytającego w sposób następujący. „Wydanie przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność tego przepisu, który został powołany przez stronę w ramach podstawy kasacyjnej potwierdzi usprawiedliwiony charakter skargi kasacyjnej. W konsekwencji, NSA rozstrzygając po wyroku Trybunału o zasadności skargi kasacyjnej, opierając się na art. 184 zdanie końcowe Ppsa, oddali skargę kasacyjną, formułując jednocześnie zgodną z wyrokiem Trybunału ocenę prawną, wiążącą na podstawie art. 153 Ppsa organ administracji w przypadku ponownego uchwalania uchwały krajobrazowej” (uzasadnienie, s. 9). Sąd przyznaje tym samym, że oparta na zarzucie błędnej wykładni art. 37a u.p.z.p. skarga kasacyjna spółki zostanie oddalona na podstawie art. 184 *in fine* ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Przepis ten ma brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”. Warto w tym miejscu przypomnieć, że stwierdzenie

nieważności uchwały krajobrazowej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w O nastąpiło z przyczyn formalno-prawnych tj. braku zrealizowania przez Radę Miasta O delegacji ustawowej poprzez zaniechanie określenia w niej konkretnych warunków dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych do przepisów uchwały.

Zapowiedź sądu oznacza, że skutkiem rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie będzie zmiana sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez NSA. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, niezależnie od sposobu wyrokowanie przez Trybunał Konstytucyjny, zostanie utrzymany w mocy, a różne będzie jedynie uzasadnienie wyroku. W wypadku rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 37a u.p.z.p. sąd zapowiada sformułowanie oceny prawnej w zakresie wykładni tego przepisu odpowiadającej wyrokowi TK, wiążącej organ administracji w przypadku ponownego uchwalania uchwały krajobrazowej na podstawie art. 153 p.p.s.a. (zgodnie z nim: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”).

Mając na uwadze treść wskazania związku funkcjonalnego przez sąd pytający, Sejm staje na stanowisku, że zaskarżony przepis art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie jest przepisem, który zostanie lub powinien zostać zastosowany w sprawie i który stanowi podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednio znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku sądu konstytucyjnego wywrze wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165-166; M. Masternak-Kubiak, *Funkcjonalna przesłanka pytania prawnego [w:] Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, s. 154 oraz liczne orzeczenia TK m.in.: wyrok z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r. sygn. akt P 8/18). W sprawie o sygn. akt P 5/18 Trybunał Konstytucyjny, przywołując

wcześniejsze judykaty, przypominał, że: „Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań «przy okazji» rozstrzyganej sprawy. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, albowiem nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa” (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r.). Ujęcie związku funkcjonalnego przez NSA wskazuje, że pytanie o zaskarżony przepis następuje „przy okazji” rozstrzyganej sprawy i wyrok TK wpłynie nie bezpośrednio na *meritum* rozstrzygnięcia sądu, ale jedynie za pośrednictwem art. 153 p.p.s.a. hipotetycznie może wpłynąć w przyszłości na treść uchwały Rady Miejskiej w O , w przypadku jeżeli ta rada zdecyduje się na ponowne uchwalanie uchwały krajobrazowej.

Z tego powodu Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącego pytania prawnego z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek