

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 6 czerwca 2019 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Zdzisław Kostka
Sędziowie: sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
sędzia del. WSA Mirosław Gdesz (spr.)

Protokolant: starszy asystent sędziego Anita Lewińska- Karwecka

po rozpoznaniu w dniu 16 maja 2019 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej C Sp. z o.o. z siedzibą w W

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O

z dnia października 2017 r. sygn. akt

w sprawie ze skargi C Sp. z o.o. w W

na uchwałę Rady Miasta O z dnia grudnia 2016 r. nr

w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń

postanawia

1. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:

„Czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), w zakresie w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic

reklamowych i urzędzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. 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.)”;

2. Na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) zawiesić postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Meis

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

1. Stan faktyczny

1.1. Rady Miasta O uchwałą z grudnia 2016 r. nr ustaliła zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w O (dalej uchwałą krajobrazowa). Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; dalej upzp).

1.2. Przedmiotowa uchwała w § 9 ust. 2, realizując dyspozycję art. 37a ust. 9 upzp określiła termin dostosowania wszelkich istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej ustalonych (30 miesięcy od dnia jej wejścia w życie), bez względu na ich status prawny, tj. bez względu na to czy takie tablice reklamowe i urządzenia reklamowe wzniesiono legalnie (na podstawie zgody budowlanej) czy też nielegalnie (bez jakichkolwiek pozwoleń czy zgłoszenia robót budowlanych).

1.3. Po rozpoznaniu skargi C Sp. z o.o. z siedzibą w W (dalej skarżący), Wojewódzki Sąd Administracyjny w O wyrokiem z października 2017 r. sygn. akt , stwierdził nieważności ww. 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.

1.4. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd I instancji odrzucił jednak jako bezzasadny zarzut skarżącego o tym, 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 obowiązkowi rozbiórki jako całkowicie niedopuszczalne w danym miejscu na terenie Miasta O W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w O powołał się na brak w przepisie art. 37a ust. 9 lub następnie upzp

upoważnienia dla rad gminy, aby taki mechanizm ochrony praw nabytych wprowadzić.

1.5. Skarżący nie zgodził się z ww. poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O i wnosząc przedmiotową skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułował m.in. zarzut błędnej wykładni art. 37a ust. 9 upzp.

1.6. Rozpatrując niniejszą sprawę, jak również biorąc pod uwagę treść ww. zarzutu skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że od odpowiedzi na pytanie o zgodność art. 37a ust. 9 upzp, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminów 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 RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy powołany przepis budzi bowiem poważne wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją RP.

2. Zagadnienie konstytucyjne

2.1 Wątpliwości co do zgodności z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1 i ust. 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 (wzorzec kontroli) dotyczą tego, czy na tle przepisu art. 37a ust. 9 upzp (przedmiot kontroli) – stanowiącego, że każda uchwała krajobrazowa 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 – doszło do przekroczenia zasad wyrażonych w tych przepisach.

2.2. Przepisowi art. 37a ust. 9 upzp przypisano skutki prawne wpływające na wykonywanie prawa własności przez podmioty, które legalnie na podstawie zgody budowlanej wzniosły na terenie danej gminy, która uchwaliła uchwałę

krajobrazową przed jej wejściem w życie tablice i urządzenia reklamowe. Uchwalenie takiej uchwały powoduje zgodnie z dyspozycją tego przepisu powstanie obowiązku po stronie rady gminy, aby w uchwale znalazł się termin dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych (bez przewidzianej wprost możliwości wprowadzenia wyjątków od tej zasady, które dla pozostałych przedmiotów takiej uchwały – obiektów małej architektury i ogrodzeń – wprowadza art. 37a ust. 10 upzp). W powiązaniu z prawem rady gminy, aby w takiej uchwale zgodnie z art. 37a ust. 1 upzp wprowadzić zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w różnych obszarach gminy oraz z prawem gminy z art. 37a ust. 3 upzp, aby wprowadzić nawet zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych na terenie gminy, 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.

2.3 Wątpliwości konstytucyjne budzi w niniejszej sprawie nie sama dopuszczalność ingerencji polegającej na odebraniu wynikającego z uzyskanej zgody budowlanej prawa do korzystania z nieruchomości poprzez konieczność likwidacji tablic i urządzeń reklamowych, która jest uzasadniona dbaniem o dobro wspólne tj. wspólną przestrzeń urbanistyczną i wynika przede wszystkim z art.1 i art.5 Konstytucji RP oraz unormowań Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98). Przedmiotem wątpliwości 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, na co słusznie zwraca uwagę Sąd I instancji, możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego.

2.4 Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczne jest zatem dokonanie oceny przez Trybunał Konstytucyjny, czy taki kształt regulacji jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego i czy nie narusza ona istoty prawa własności. Wskazać bowiem należy, że 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 wyłączenia 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. Jako przykład takiej regulacji ustawowej wskazać należy przede wszystkim art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.) przewidujący 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. Prawo do odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości przewiduje także art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.) Ponadto art. 56 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. z 2019 r. poz. 710), przewiduje odszkodowanie za przymusowo usunięte drzewa lub krzewy utrudniające widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspę śnieżną czy art. 83e ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 poz. 16140), przewidujący prawo do odszkodowania za usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, na wniosek właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego..

2.5 Analogiczne w skutkach rozwiązanie jak art. 37a ust. 9 upzp przewiduje natomiast art. 5b ust. 4 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 poz.1103). Przepis ten mówi, że koszty usunięcia pomnika ponosi właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której znajduje się pomnik upamiętniający osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jednakże aksjologia powołanej ustawy z 2016 r. jest inna od wartości, które ma chronić uchwała krajobazowa.

2.6. Powyższa regulacja wywołuje istotne wątpliwości co do zachowania proporcjonalności ingerencji w prawo własności i tym samym zgodności z art. 64

ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ponieważ przedmiot własności właścicieli tablic i urządzeń reklamowych na skutek działania tego przepisu może być ograniczony, a wręcz całkowicie im odjęty, jeśli dojdzie do konieczności rozbiórki w powyższym trybie. 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.

2.7. Konstytucja RP dopuszcza wprawdzie możliwość ograniczenia własności, ale tylko przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc tylko w ustawie i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty tego prawa oraz gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. "Istota" rozumiana przy tym jako pewien rdzeń, bez którego dane prawo w ogóle nie mogłoby istnieć, wyznacza bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji.

2.8 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).

2.9. Ingerencja ta wydaje się wypełniać znamiona wywłaszczenia regulacyjnego (*wywłaszczenie de facto*). Dochodzi bowiem do skutku równoważnego z wywłaszczeniem przedmiotu własności, dlatego wprost 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.

2.10. Ponadto niezbędna jest ocena, czy art. 37a ust. 9 upzp jest zgodny z wymaganą przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności właściwą równowagą pomiędzy pozbawieniem (względnie ograniczeniem) korzystania z mienia a ochroną prawa do mienia. Regulacja ta gwarantując prawo do poszanowania mienia, składa się z trzech różnych norm: pierwsza norma, określona w pierwszym zdaniu art. 1, ma charakter ogólny i wyraża zasadę poszanowania prawa własności, druga z norm, zawarta w drugim zdaniu tego artykułu, przewiduje prawo pozbawienia własności, pod określonymi warunkami, natomiast trzecia z nich, wyrażona w paragrafie drugim, uznaje, między innymi, prawo Państw-Stron Konwencji, do dokonywania kontroli sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym.

2.11. 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. (James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok z 21 lutego 1986, Series A no. 98, § 54), a całkowity brak odszkodowania może być uznany za uzasadniony jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Omawiana regulacja nie gwarantuje przy tym zawsze prawa do pełnego odszkodowania, jeżeli jest to uzasadnione interesem publicznym (The Holy Monasteries przeciwko Grecji, 9 grudnia 1994, § 71, Series A no. 301-A; Jahn i inni przeciwko Niemcom, 46720/99, 72203/01, 72552/01, § 94, ECHR 2005-VI). Samą konieczność przyznania słusznego odszkodowania z tytułu dokonania wyłączenia regulacyjnego (*wyłaszczania de facto*) potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka w szczególności w orzeczeniach Guiso-Gallisay przeciwko Włochom no. 58858/00 z 22 grudnia 2009r.; Schembri i inni przeciwko Malcie, no. 42583/06 z 28 września 2010 r.

2.12. Ponadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczna jest ocena przez Trybunał wskazanej regulacji przez pryzmat zasady zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słuszenie nabytych. Zasady te są wyprowadzane w

orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, stanowiąc przejawy zasady bezpieczeństwa prawnego. Na gruncie prawa administracyjnego stabilizacja stanów faktycznych po określonym czasie leży bezwzględnie w interesie porządku publicznego (*quieta non movere*).

2.13. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K 4/99; OTK ZU 7/1999). Przy czym zasady te wiążą organy władzy publicznej. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2012 r. sygn. akt P 41/10 stwierdzono ponadto, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych, co dotyczy w równej mierze także podmiotów prawa o charakterze osób prawnych, takich jak skarżący. Z art. 2 Konstytucji RP wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które nie będą sprzyjały odbieraniu podmiotom, które nabyły prawa podmiotowe (w tym wynikające np. z decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego).

2.14. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podnosi również, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa "opiera się na 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 za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...)". Inaczej ujmując, "treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i

stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny" (por. wyrok TK z dnia 21 grudnia 1999 r. sygn. akt K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166). Na tym też wyłania się pytanie czy przepis art. 37a ust. 9 upzp nie stanowi właśnie takiej niedopuszczalnej z punktu widzenia art. 2 Konstytucji nieprzewidywalnej „pułapki” na obywatela, o jakiej pisze w ww. cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny, w zakresie jakim nie zawiera on żadnych regulacji ochronnych dla praw nabytych na podstawie zgody budowlanej.

2.15. 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. Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z art. 65 ust. 2 upzp jeżeli dla terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji o warunkach zabudowy, organ nie stwierdza jej wygaśnięcia, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Nie ma przy tym znaczenia czy sama inwestycja została zrealizowana. Generalną zasadą polskiego prawa zagospodarowania przestrzeni jest zatem trwałość udzielonych zgód budowlanych bez względu na późniejsze zmiany przeznaczenia planistycznego nieruchomości. W przypadku art. 37a ust. 9 upzp odstąpiono jednak od tej generalnej zasady.

2.16. Brak możliwości wprowadzenia w uchwale krajobrazowej na podstawie ww. przepisu art. 37a ust. 9 lub ust. 10 upzp wyjątków dla takich tablic i urządzeń reklamowych lub możliwości znacznego zróżnicowania (istotnego wydłużenia) okresów dostosowawczych dla takich legalnych tablic i urządzeń reklamowych budzi wątpliwość co do tego czy nie narusza wprost art. 2 i wyrażoną w nim zasadę ochrony praw nabytych.

2.17. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej złożonej w niniejszej sprawie. Przedstawione powyżej wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogą zostać usunięte w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją RP. Sąd orzekający w konkretnej sprawie kontrolujący akt administracyjny pod względem legalności, nie jest uprawniony do zastępowania prawodawcy i tworzenia nowego stanu prawnego.

3 Wpływ zadanego pytania prawnego na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie

3.1 Przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga między innymi spełnienia przesłanki funkcjonalnej: przedmiotem pytania może być wyłącznie akt normatywny mający bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym.

3.2 W przedmiotowej sprawie w ramach zarzutów skargi kasacyjnej zarzucono wyrokowi Sądu pierwszej instancji błędną wykładnię art. 37a ust. 9 upzp. Wykazano przy tym (o czym poniżej) istotne wątpliwości (wg aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych nie dające się usunąć w drodze wykładni) co do zgodności tej regulacji z Konstytucją RP oraz z prawem międzynarodowym, w zakresie w jakim ogranicza ona 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.

3.3 Ewentualne 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. Od odpowiedzi Trybunału na przedstawione pytanie prawne zależy więc rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed NSA. Tym samym jest spełniona przesłanka funkcjonalna przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego, o której mowa w końcowej części art. 193 Konstytucji RP.

4. Zgodnie z art. 124 § 1 pkt 5 Ppsa sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 w zw. z art. 193 Ppsa, postanowił jak w sentencji postanowienia.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Meis

starszy inspektor sądowy