

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00 918 Warszawa

Warszawa, 7 czerwca 2023 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 06. 2023
Nr wg EZD	

Skarżący: W C

reprezentowany przez:

adw. Tomasza Rzepkę

Nr wpisu: WAW/Adw/3194

Ponikowski Rzepka Kancelaria Prawna sp. k.

ul. Wiejska 17/20

00 480 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

I. Działając w imieniu W C , na podstawie pełnomocnictwa szczególnego, które przedkładałam w załączeniu wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej, na podstawie art. 79 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zwanej dalej: „**Konstytucja**”) w zw. z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zwanej dalej: „**ustawą o TK**”), wnoszę o stwierdzenie, że:

- **przepis art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (zwanej dalej: „*p.p.s.a.*”) w brzmieniu nadanym w art. 1 pkt 55 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest niezgodny z:
 - a) **art. 10 w zw. z art. 184 Konstytucji** – przez naruszenie zasady trójpodziału i równoważenia się władzy, w szczególności poprzez naruszenie równowagi kompetencyjnej pomiędzy władzą wykonawczą oraz sądowniczą oraz naruszenie zasady kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne;
 - b) **art. 45 w zw. z art. 78 Konstytucji** – poprzez naruszenie prawa do sądu, z uwagi na naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania umożliwiającej każdej ze stron zakwestionowanie rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym,
 - c) **art. 20 i art. 22 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji** – przez to, że efektem naruszenia prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności jest naruszenie wolności gospodarczej jednostki

oraz nieuzasadnione ograniczenie prawa własności, które to prawa nie mogą być w pełni realizowane.

II. Ponadto, działając na podstawie art. 79 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o wstrzymanie wykonania prawomocnej i ostatecznej decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia grudnia 2019 r., nr oraz poprzedzającej jej decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, nr z dnia maja 2019 r., z uwagi na to, że wykonanie ww. decyzji może spowodować nieodwracalne skutki wiążące się z dużym uszczerbkiem dla Skarżącego oraz przemawia za tym ważny interes Skarżącego, a także ważny interes publiczny.

III. Wnoszę także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

IV. Wskazanie orzeczenia ostatecznego, z którym łączone jest naruszenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (zwany dalej: „PINB”) decyzją nr z maja 2019 r., znak, nakazał Inwestorom – K sp. z o.o. oraz M sp. z o.o. – dokonanie całkowitej rozbiórki realizowanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę obiektu sportowego – budowli stanowiącej kompleks obiektów wraz z instalacjami i urządzeniami, w skład którego wchodzi kryte korty tenisowe, obiekty kontenerowe do obsługi kortów stanowiące zaplecze biurowo – socjalne, zbiornik na ścieki, utwardzenie terenu /droga dojazdowa, chodniki/ na terenie działek przy ul. P w W, wraz z obniżeniem poziomu terenu podwyższonego o około 1 m w ramach tej inwestycji.

W C złożył odwołanie od powyższej decyzji.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (zwany dalej: „WINB”) decyzją nr z grudnia 2019 r., znak sprawy: , utrzymał w mocy powyższą decyzję organu I instancji.

Ostateczna decyzji WINB została zaskarżona przez W C do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (zwanego dalej: „WSA”).

WSA wyrokiem z listopada 2019 r. w sprawie pod sygn. akt , wydanym po rozpoznaniu ww. skargi W C , uchylił zaskarżoną decyzję WINB oraz poprzedzającą ją decyzję PINB.

WINB zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwanego dalej: „NSA”).

Przepis będący przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej stanowił podstawę wydania wyroku przez NSA z dnia stycznia 2023 r., w sprawie pod sygn. akt , w rozstrzygnięciu którego NSA uznając ww. skargę kasacyjną organu administracji publicznej za zasadną, uchylił zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę wniesioną do WSA przez W C .

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, od wyroku NSA z dnia stycznia 2023 r. Skarżącemu nie przysługiwały dalsze środki zaskarżenia. W związku z powyższym, wydanie przez NSA rzeczonoego wyroku wyczerpało drogę prawną, która przysługiwała Skarżącemu w niniejszej sprawie.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

Skarżący jest właścicielem działek przy ul. P w W . Na działkach tych M sp. z o.o. z siedzibą w W (KRS: i K sp. z o.o. z siedzibą w W (KRS: (zwani dalej: „*Inwestorami*”) zbudowali obiekt sportowy w postaci budowli stanowiącej kompleks obiektów wraz z instalacjami i urządzeniami, w skład którego wchodzi: kryte korty tenisowe, obiekty kontenerowe do obsługi kortów stanowiących zaplecze biurowo socjalne, zbiornik na ścieki, utwardzenie terenu (droga dojazdowa, chodniki).

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia maja 2019 r., nr , znak: nakazał Inwestorom dokonanie rozbiórki realizowanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę, obiektu sportowego – budowli stanowiącej kompleks obiektów wraz z instalacjami i urządzeniami, w skład którego wchodzi: kryte korty tenisowe, obiekty kontenerowe do obsługi kortów stanowiących zaplecze biurowo-socjalne, zbiornik na ścieki, utwardzenie terenu (droga dojazdowa, chodniki) rozmieszczone na terenie działek przy ul. P w W , oraz obniżenie terenu podwyższonego przez Skarżącego w ramach tej inwestycji o ok. 1 m (zwany dalej: „*Obiektem*”).

Na powyższą decyzję PINB Skarżący i Inwestorzy dn. .06.2019 r. złożyli odwołanie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który w dniu grudnia 2019 r. wydał decyzję nr , znak: , utrzymującą w mocy decyzję PINB z dnia maja 2019 r., nr

Skargę na Decyzję WINB do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W złożył W C . WSA wyrokiem z dnia listopada 2020 r., sygn. akt uchylił zaskarżoną Decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji.

Od wyroku WSA skargę kasacyjną złożył WINB. W następstwie skargi kasacyjnej WINB, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia stycznia 2023 r., sygn. akt , uznając skargę kasacyjną WINB za zasadną, uchylił zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę wniesioną przez W C

NSA rozstrzygając skargę kasacyjną jako podstawę orzeczenia przyjął art. 188 w zw. z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Orzeczenie wydane przez NSA jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu.

II. Przedmiot kontroli oraz istota problemu

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 188 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 55 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zakwestionowany przepis obowiązuje – i obowiązywał w chwili wydawania ww. wyroku NSA – w brzmieniu następującym: *„Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.”*

W ocenie Skarżącego przepis ten niezgodny jest z art. 10 w zw. z art. 184 Konstytucji jako naruszający zasadę podziału i równoważenia się władzy, w szczególności poprzez naruszenie równowagi kompetencyjnej pomiędzy władzą wykonawczą oraz sądowniczą oraz naruszenie zasady kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne.

Ponadto, ww. przepis jest także niezgodny z art. 45 w zw. z art. 78 Konstytucji – a jego zastosowanie doprowadziło do naruszenia prawa Skarżącego do sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania umożliwiającej każdej ze stron zakwestionowanie rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym.

Efektom naruszenia prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności jest także naruszenie wolności gospodarczej jednostki oraz nieuzasadnione ograniczenie prawa własności Skarżącego, które to prawa nie mogą być w pełni realizowane (art. 20 i art. 22 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji).

1. Zarzut niezgodności z art. 10 w zw. z art. 184 Konstytucji

Przepis art. 10 Konstytucji stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Regulacja powyższa została doprecyzowana treścią art. 10 § 2 Konstytucji, na podstawie którego określono, że władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat, wykonawczą powierza się Prezydentowi RP oraz rządowi, natomiast sądowniczą przekazuje się sądom i trybunałom.

Wprawdzie Konstytucja RP nie zawiera definicji ani elementów, na podstawie których możliwe byłoby określenie *sensu stricte* czym jest władza wykonawcza, sądownicza i ustawodawcza, to jednak przepisy Konstytucji wskazują na konkretne organy, które powołane są do realizowania, stosowania i wykonywania tych trzech wymienionych rodzajów władzy publicznej.

Rozwój zasady rozdziału władz, rozdziału kompetencji, dyrektyw pogłębiania procesu kontroli, czy powoływania nowych organów, doprowadził w konsekwencji do określenia w dalszej części Konstytucji konkretnych już kompetencji, mechanizmów powoływania, organizacji czy funkcjonowania poszczególnych organów państwa.

Ratio legis art. 10 polega na tym, że "system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg "rozdzielenia" władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego "istotnego zakresu" danej władzy" (por. wyr. Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 119).

Wobec takiego rozumienia zasady rozdzielenia władz, należy wskazać, że art. 184 Konstytucji wyznaczył ramy, w których winno zostać ukształtowane sądownictwo administracyjne, stanowiące element władzy sądowniczej. Według ww. przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Wojewódzkie Sądy Administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne polega na tym, że sąd administracyjny powinien zbadać zaskarżone rozstrzygnięcie organu administracji z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, a w przypadku stwierdzenia jego naruszenia – powinien rozstrzygnięcie takie uchylić i przekazać organowi sprawę do ponownego rozpoznania. Konstytucja, przez posłużenie się pojęciem „kontrola” do określenia funkcji sądów administracyjnych, co do zasady nie daje sądowi kompetencji do przejęcia sprawy prowadzonej przed organem administracji i do wydania rozstrzygnięcia „w zastępstwie” organu (*vide*: M. Wiącek, [w]: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87 243*, art. 184, nb. 38, Legalis; wyr. TK z 7.7.2009 r., K 13/08, *Legalis* nr 158404).

W związku z tym, w świetle art. 184 Konstytucji, regułą jest że sądy administracyjne upoważnione są do wydawania orzeczeń kasatoryjnych, a nie reformatoryjnych.

Reguła, o której mowa, jest też konsekwencją przyjętego rozumienia zasady podziału władzy, o której mowa w przywoływanym wyżej art. 10 Konstytucji.

Dodatkowo warto wskazać, że jak wynika z rozważań doktryny, w państwie praworządnym standardem powinna być możliwość przewidzenia, jakiego rozstrzygnięcia dokona władza wydająca akt administracyjny w określonych warunkach prawnych. Również orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że z zasady zaufania wynika nakaz przewidywalnego traktowania „stałych klientów” administracji publicznej. Użyte określenie „stały klient” administracji jest celowe i zasadne, podobnie jak koncepcja administracji publicznej, rozumianej jako szeroko pojęty usługodawca – świadczeniodawca usług publicznych dla społeczeństwa.

Jak zasadnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9 grudnia 2009 r., VIII SA/Wa 641/09, zmienność poglądów prawnych wyrażanych na tle samego stanu faktycznego powoduje podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że zmienność poglądów wyrażanych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany stanowi naruszenie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ administracji oczywiście może zmienić pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, ale musi taką decyzję dokładnie i wszechstronnie uzasadnić, w szczególności, gdy zmienia pogląd w decyzjach wydanych w stosunku do tego samego adresata. Stanowisko takie zostało wyrażone między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie sygn. akt SA/Łd 958/97, w którym stwierdził, że „Zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji, w odniesieniu do tego samego adresata decyzji, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej incydentalnej - na tle pozostałych rozstrzygnięć - zmiany stanowiska przez organ, jest niewątpliwie naruszeniem art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli” .

Wprowadzenie reformatoryjnego orzekania przez sądy administracyjne prowadziłoby do przejmowania przez te sądy jednej z podstawowych funkcji władzy wykonawczej, tj. wykonywania administracji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 listopada 2007 r., wskazał iż: „Trybunał Konstytucyjny pragnie na marginesie zauważyć, że zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowoadministracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej poprzez badanie ich zgodności z prawem. Przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego rozpoznania, o których mowa w skardze konstytucyjnej, doprowadziłaby do wyręczania administracji publicznej w realizacji powierzonych zadań (zob. T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego - projekty dalekie od ideału*, "Państwo i Prawo" nr 7/2001, s. 31). Tymczasem zgodnie z zasadą trójpodziału władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji, sądownictwo administracyjne nie może doprowadzić do zastępowania administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo określonych kompetencji, a tym

samym wkroczyć w sferę władzy wykonawczej.” (vide: wyrok TK z 10.5.2000 r., Legalis nr 47842; wyr. TK z 30.10.2006 r., P 36/05, Legalis nr 77570, uchw. NSA z 26.10.2009, I OPS 10/09, Legalis nr 178959; wyr. NSA z 13.12.2006, II OSK 91/06, Legalis nr 244169).

Dlatego też istotne jest uchwycenie różnicy między rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej (wykonywaniem administracji publicznej) – stanowiącym domenę władzy wykonawczej – a rozstrzygnięciem sprawy sądownoadministracyjnej (kontrolą działalności administracji publicznej), co jest zadaniem sądownictwa administracyjnego.

Sądy administracyjne posiadają kompetencję do orzekania w sprawach sądownoadministracyjnych, natomiast są co do zasady pozbawione możliwości załatwienia sprawy administracyjnej. W konsekwencji przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do załatwienia sprawy byłoby wykroczeniem poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej (*vide: M. Wiącek, [w]: M. Safjan, L. Bosek (red.), dz. cyt., art. 184, nb. 38, Legalis*).

Sądy administracyjne mają zatem sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, w związku z tym nie powinny one merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych, gdyż wówczas same wstąpiłyby w rolę organu administracji publicznej. (*vide: B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., Warszawa 2012, art. 184, nb. 1, Legalis*).

W świetle powyższych rozważań treść art. 188 p.p.s.a., zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, stoi w sprzeczności z zasadą kasatoryjności orzeczeń sądownoadministracyjnych wynikającą z art. 184 Konstytucji.

W doktrynie wskazuje się bowiem, że wydanie orzeczenia reformatoryjnego następuje w razie uznania przez NSA, że istota sprawy sądownoadministracyjnej jest dostatecznie wyjaśniona. Innymi słowy, użycie zwrotu niedookreślonego przez ustawodawcę spowodowało przyznanie NSA możliwości wydania orzeczenia reformatoryjnego w każdym przypadku dostatecznego wyjaśnienia istoty sprawy. Sytuacja taka zaistnieje wówczas, gdy na podstawie zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego NSA będzie mógł jednoznacznie ocenić, czy zaskarżony akt albo czynność (bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania) są zgodne z prawem (*vide: A. Skoczylas, P. Szustakiewicz., (red.) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., Warszawa 2023, art. 188, Legalis, nb. 2*).

Użycie przez ustawodawcę zwrotu niedookreślonego w znaczący sposób rozszerza sposób swobodę NSA w orzekaniu reformatoryjnym, w związku z czym reguła określona w art. 184 Konstytucji, tj. orzekanie kasatoryjne, traci swoje znaczenie na rzecz wyjątku wyrażonego w art. 188 p.p.s.a.

Ponadto, warto zwrócić uwagę, że przepis art. 188 p.p.s.a. w związku z art. 193 p.p.s.a, który stanowi, iż do postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, daje NSA możliwość formułowania treści rozstrzygnięć

aktów administracyjnych, ograniczając rolę organów administracji do formalnego ich przeniesienia na poziom rozstrzygnięć administracyjnych.

Przedstawione powyżej wątpliwości prowadzą do wniosku, iż w ocenie Skarżącego, zarzut niezgodności 188 p.p.s.a. z art. 10 w zw. z art. 184 Konstytucji jest zasadny.

2. Zarzut niezgodności z art. 45 w zw. z art. 78 Konstytucji

Zgodnie z art. 45 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Ustanawiając prawo do sądu w rozdz. II Konstytucji, ustrojodawca położył nacisk na jego konstrukcję jako indywidualnego prawa podmiotowego, stanowiącego utrwalony, a zarazem jeden z najważniejszych elementów konstytucyjnego statusu jednostki. Prawo do sądu jest w tym ujęciu samodzielny konstytucyjnym prawem podmiotowym ze wszystkimi tego konsekwencjami, w szczególności podlega ono niezależnej od innych praw i wolności ochronie w drodze skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji).

W doktrynie oraz orzecznictwie konstytucyjnym utrwaliło się pojmowanie prawa do sądu jako trójelementowej konstrukcji, na którą składają się:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym)
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności (prawo do sprawiedliwego ukształtowania postępowania sądowego);
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

(*vide*: P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021, art. 45.)

Na kanwie niniejszej sprawy szczególnie istotne znaczenie ma drugi z ww. elementów prawa do sądu, tj. odpowiednie ukształtowanie postępowania sądowego. Przez pryzmat tego wymagania – jego treści – rozpatrywać należy rozwiązania procesowe, które składają się na postępowanie.

Regulacje konstytucyjne zawierają tylko ogólne wskazania co do podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie da się urzeczywistnić prawa do odpowiednio ukształtowanego postępowania sądowego (*vide*: wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 72; 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 79).

Odpowiednie ukształtowanie postępowania sądowego wynikające z art. 45 Konstytucji winno być rozpatrywane w niniejszej sprawie w związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania wynikającą z art. 78 Konstytucji. Stanowi on bowiem, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W systematyce Konstytucji RP gwarancja zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, wynikająca z art. 78 Konstytucji, została ujęta jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego gwarancja ustanowiona w art. 78 Konstytucji służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w I instancji (*vide*: K. Weitz, [w]: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, art. 45, nb. 10.)

Na kanwie art. 78 Konstytucji wyrażono pogląd, iż warunek wydania orzeczenia w I instancji jest spełniony, jeżeli organ wyższego stopnia w konkretnym układzie procesowym orzeka o pewnej kwestii (materii) po raz pierwszy. W takim wypadku orzeczenia takie winny być zaskarżalne, mimo że pochodzą od sądu II instancji (*vide*: K. Weitz, [w]: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, art. 45, nb. 21-23).

W przedmiotowej sprawie warunek ten został spełniony w ww. rozumieniu, gdyż NSA wydając wyrok z dnia stycznia 2023 r. rozstrzygnął jako organ I instancji w kwestii zasadności skargi kasacyjnej złożonej przez WINB, od którego to orzeczenia Skarżącemu winien przysługiwać środek zaskarżenia.

W związku z powyższym należy wskazać, że art. 188 p.p.s.a. w swoim obecnym brzmieniu stoi w sprzeczności z prawem do sądu wyrażonym w art. 45 Konstytucji oraz zasadą dwuinstancyjności postępowania wyrażoną w art. 78 Konstytucji. Wynika to z faktu, iż orzeczenie reformatoryjne NSA, wydane w sprawie będącej podstawą niniejszej skargi konstytucyjnej, pozbawiło Skarżącego możliwości zaskarżenia przedmiotowego orzeczenia a co za tym idzie ograniczyło też jego prawo do sądu.

3. Zarzut niezgodności z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 22 stanowi zaś, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Statuowana wprost w art. 20 i 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej stanowi zarówno zasadę konstytucyjną, jak i podmiotową wolność podstawową. W orzecznictwie TK ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 20 Konstytucji stanowi podstawę do konstruowania konstytucyjnego prawa podmiotowego przysługującego jednostce.

W wyroku z dnia 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06 Trybunał wskazał: „*Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Treść art. 20 Konstytucji pozostaje w organicznym związku z art. 22 Konstytucji, stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wymienione normy konstytucyjne pełnią dwojaką funkcję: po pierwsze, wyrażają jedną z zasad ustroju*

gospodarczego; po drugie, stanowią podstawę do konstruowania konstytucyjnego prawa podmiotowego przysługującego jednostce (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56)."

Wolność działalności gospodarczej oznacza możliwość podejmowania, prowadzenia, wyboru prawnego organizacyjnej formy oraz zakończenia określonej działalności. Z konstytucjonalizacji wolności działalności gospodarczej wynika nakaz skierowany do państwa, dotyczący wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych służących jej urzeczywistnieniu. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie ochrony wolnych wyborów jednostki. Podstawowym zadaniem państwa jest stworzenie możliwości funkcjonowania rynku poprzez wprowadzenie w prawodawstwie i następnie nadzorowanie funkcjonowania odpowiednich instrumentów kształtowania działalności gospodarczej przez podmioty prywatne na konkurencyjnym rynku (*vide*: K. Zaradkiewicz, [w]: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, art. 20, nb. 133)

W odniesieniu zaś do art. 64 ust. 3 Konstytucji należy wskazać, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że zastosowanie przez NSA art. 188 p.p.s.a. oraz w konsekwencji wydanie ostatecznego i prawomocnego wyroku z dnia stycznia 2023 r., sygn. akt , na tej podstawie naruszyło wolność gospodarczą Skarżącego wyrażoną w art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji oraz ograniczyło jego prawo własności nieruchomości i urządzeń trwale związanych z tym gruntem, co w konsekwencji pozostaje niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Efektom ww. orzeczenia, jest utrzymanie w mocy nakazu rozbiórki Obiektu nałożonego decyzją PINB z dnia z dnia maja 2019r., nr , znak: oraz utrzymanego w mocy Decyzją WINB z dnia grudnia 2019 r., nr znak: . W związku z tym istnieje prawomocny i ostateczny nakaz przeprowadzenia orzeczonej rozbiórki.

Biorąc pod uwagę fakt, że wyrok NSA z dnia stycznia 2023 r. został wydany na podstawie art. 188 p.p.s.a., który w ocenie Skarżącego jest niezgodny z art. 10 w zw. z art. 184 Konstytucji oraz narusza prawo do sądu, a także zasadę dwuinstancyjności wyrażone w art. 45 oraz 78 Konstytucji, wynikiem zastosowania tego przepisu jest naruszenie przysługującego Skarżącemu swobody działalności gospodarczej na nieruchomości, jak również stanowi bezpodstawne ograniczenie prawa własności przysługującego Skarżącemu wobec nieruchomości.

III. Wstrzymanie wykonania orzeczenia w sprawie

Na podstawie art. 79 ust. 1 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, 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.

W przedmiotowej sprawie, w ocenie Skarżącego, spełniona została przesłanka, wskazująca iż wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla Skarżącego. Ponadto przemawia za tym ważny interes skarżącego, a także ważny interes publiczny.

Rozstrzygnięcie wniosku Skarżącego o wstrzymanie wykonania decyzji organu I i II instancji, wymaga przede wszystkim **uwzględnienia charakteru sprawy.**

Z samej bowiem istoty tych decyzji wynika oczywistość pociągnięcia za sobą przez rozbiórkę całego obiektu sportowego przed zakończeniem postępowania wszczętego niniejszą skargą konstytucyjną niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody oraz trudnych do odwrócenia skutków.

Niewątpliwym jest, że wykonanie nakazu rozbiórki – zwłaszcza obiektu o takim charakterze i rozmiarze, jak ten występujący w niniejszej sprawie – łączy się zarówno z trwałym uszkodzeniem elementów konstrukcyjnych rozbieranego obiektu, jak i koniecznością poniesienia wysokich kosztów robót budowlanych.

Nie ulega wątpliwości, że wybudowanie obiektu sportowego, jaki występuje w niniejszej sprawie, obejmującego w szczególności korty tenisowe i zaplecze biurowo-socjalne, wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych kosztów – takie też zostały poczynione w tym przypadku. Konieczność jego rozbiórki wygeneruje kolejne wysokie nakłady. W przypadku uznania, że wyrok NSA, który doprowadził do uprawomocnienia się nakazu rozbiórki został wydany na podstawie przepisu niezgodnego z przepisami Konstytucji, a w konsekwencji wykonania rozbiórki orzeczonej z rażącym naruszeniem prawa, do przywrócenia stanu poprzedniego koniecznym będzie ponowne poniesienie kosztów budowy, co może istotnie bądź trwale uniemożliwić odwrócenie skutków wykonania nieprawidłowej decyzji.

Ponadto, co istotne, w niniejszym przypadku na obiekcie sportowym, stanowiącym przedmiot decyzji nakazującej rozbiórkę, prowadzona jest działalność sportowo-rekreacyjna w zakresie gry w tenisa, w tym działalność klubu sportowego prowadzonego przez spółkę działającą w celach niezarobkowych K sp. z o.o., skupiający przy wsparciu lokalnych władz dzieci i młodzież i osiągający imponujące wyniki sportowe na szczeblu krajowym. Wykonanie rozbiórki przed zakończeniem niniejszego postępowania, nie tylko spowoduje utratę stałych klientów, ale również pozbawi wielu sportowców miejsca dotychczasowych szkoleń, a wielu pracowników utraci zatrudnienie.

W przypadku, że wyrok NSA, który doprowadził do uprawomocnienia się nakazu rozbiórki został wydany na podstawie przepisu niezgodnego z przepisami Konstytucji, a w konsekwencji wykonania rozbiórki orzeczonej z rażącym naruszeniem prawa, trudność w przywróceniu stanu poprzedniego będzie wynikała nie tylko z konieczności poniesienia wysokich nakładów

finansowych, ale również czasowych. Jeżeli rozbiórka zostanie wykonana na obecnym etapie, należy wziąć pod uwagę *primo* czas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i ewentualnie dalszych postępowań administracyjnych / sądownoadministracyjnych; *secundo* czas potrzebny na odbudowę obiektu sportowego.

Po tak długim czasie, dotychczasowi sportowcy prawdopodobnie nie wrócą do przedmiotowego obiektu, lokując się w innych, konkurencyjnych miejscach, natomiast pozyskanie nowych klientów – i pracowników – będzie utrudnione wobec utraty zaufania lokalnej społeczności z powodu wcześniejszej rozbiórki – a przede wszystkim na lokalnej społeczności bazują tego rodzaju placówki. Przez ten czas straty mogą osiągnąć poziom uniemożliwiający wykonanie odbudowy; Inwestorzy nie uzyskają przy tym z żadnego źródła jakiegokolwiek wynagrodzenia poniesionych szkód.

Dla uprawdopodobnienia poniesienia szkód w niniejszej sprawie wystarczającym jest określenie w oparciu o zasady doświadczenia życiowego, że koszty realizacji przedmiotowego obiektu sportowego, z uwagi na jego rozmiar i charakter, oraz koszty związane z jego rozbiórką, są znaczne i wykonanie nakazu rozbiórki mogłoby spowodować wysokie straty.

W świetle powyższego zachodzą w niniejszej sprawie przesłanki wstrzymania orzeczenia, uregulowane w ustawie o TK.

Realizując obowiązki wskazane w art. 53 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wskazuję iż prawomocny wyrok w sprawie, tj. wyrok NSA z dnia stycznia 2023 r., sygn. akt , został doręczony pełnomocnikowi Skarżącemu dnia 9 marca 2023 r. Jako dowód wskazanej okoliczności załączam odpis wyroku wraz potwierdzeniem daty doręczenia do kancelarii pełnomocnika Skarżącego, tj. kopią koperty, w której został doręczony oraz wydruku ze strony <https://emonitoring.poczta.polska.pl/>, potwierdzającym datę doręczenia.

Zgodnie z art. 77 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym skargę konstytucyjną należy wnieść po wyczerpaniu drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W takiej sytuacji termin trzymiesięczny należy liczyć w dniach, a to na podstawie art. 114 Kodeksu cywilnego, przy czym miesiąc liczy się za 30 dni. Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, termin na złożenie skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie upływa w dniu 9 czerwca 2023 r.

Ponadto informuję, że w od wyroku NSA z dnia stycznia 2023 r., sygn. akt , nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Mając powyższe na uwadze niniejsza skarga konstytucyjna pozostaje w pełni uzasadniona, wobec czego wnoszę jak w *petitum*.



✓
Tomasz Rzepka
adwokat

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
2. wydruk z Krajowego Rejestru Adwokatów i Aplikantów Adwokackich,
3. odpis wyroku NSA z dnia stycznia 2023 r., sygn. akt wraz z kopią koperty
i wydrukiem ze strony <https://emonitoring.poczta-polska.pl/>,
4. kopia wyroku WSA z listopada 2020 r., sygn. akt ,
5. kopia decyzji nr WINB z grudnia 2019 r.,
6. 4 odpisy skargi wraz z załącznikami.