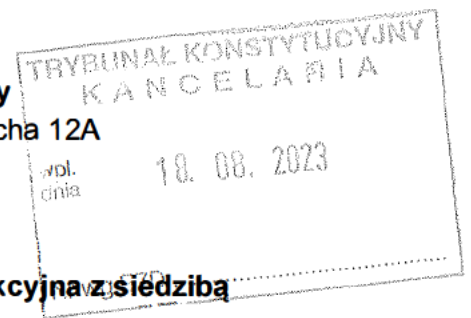


Warszawa, 16 sierpnia 2023 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
Al. Jana Chrystiana Szucha 12A  
00-918 Warszawa



**Skarżąca:**

**S** **Spółka Akcyjna z siedzibą**  
**w T**

zastępowana przez:

adw. dra Michała Jabłońskiego

adres do doręczeń:

Jabłoński Koźmiński i Wspólnicy Adwokaci i

Radcowie Prawni Spółka Komandytowo-Akcyjna

ul. Londyńska 4 lok. 4

03-921 Warszawa

e-mail: [michal.jablonski@jklaw.pl](mailto:michal.jablonski@jklaw.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 **kwietnia 2023 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 kwietnia 2019 r.**, znak: **oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB, rozumiane w ten sposób**, że to od cech (gabarytów, takich jak masa i wielkość, względy bezpieczeństwa) urządzenia reklamowego (które to cechy stanowią nieskonkretyzowane, pozaustawowe kryteria) zależy jego kwalifikacja jako budowli bądź też jako tymczasowego obiektu budowlanego, czy tablicy / urządzenia reklamowego, jak również że to od cech (gabarytów) urządzenia reklamowego (które to cechy stanowią nieskonkretyzowane, pozaustawowe

kryteria) zależy może objęcie go wyjątkiem od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę – ze względu na instalację tablicy lub urządzenia reklamowego rozumiane w ten sposób, że które zostały sformułowane przez ustawodawcę, co skutkuje dowolnością organów nadzoru budowlanego w kwalifikacji urządzeń reklamowych jako: (i) obiektów budowlanych (budowli) wymagających uzyskania pozwolenia na budowę; (ii) tymczasowych obiektów budowlanych, wymagających uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia; (iii) korzystających z wyjątku wskazanego w art. 29 ust. 2 pkt 6 PB, w zależności od wskazanych pozaustawowych cech urządzenia, w konsekwencji pozostawia adresatów regulacji prawnej, chcących dokonać instalacji tablicy lub urządzenia reklamowego, w niepewności, co do zakresu swoich praw i obowiązków i procedur, które powinni dopełnić, a także w drodze pozaustawowej zawęża sferę praw i wolności adresatów normy, co świadczy o niewypełnieniu standardu przyzwoitej legislacji i niekonstytucyjnej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności (w tym wolność działalności gospodarczej i prawo własności), **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 kwietnia 2019 r., , nakazującej Skarżącej rozbiórkę kontenerów (na których eksponowana jest treść reklamy) usytuowanych na działce nr , położonej w L , 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 miasta L (dalej jako „PINB”) decyzją z marca 2019 r., znak: nakazał Spółce rozbiórkę kontenerów (na których eksponowana jest treść reklamy) usytuowanych na działce **(najmowanej przez Skarżącą)**, dalej jako „decyzja PINB”), na podstawie art. 48 ust. 1 PB.  
**Dowód:** decyzja PINB z marca 2019 r., znak:
2. Spółka wywiodła odwołanie od decyzji PINB, jednakże Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej jako „WINB”) decyzją z kwietnia 2019 r., znak: (dalej jako „decyzja WINB” lub „decyzja rozbiórkowa”) utrzymał w mocy decyzję PINB.
3. Zdaniem WINB, sporne kontenery stanowią tymczasowy obiekt budowlany, o którym traktuje art. 3 pkt 5 PB.

**Dowód:** decyzja WINB z kwietnia 2019 r., znak:

4. Spółka zaskarżyła 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 dotyczących kwalifikacji prawnej spornego obiektu,
- naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 48 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 i 5 PB w zw. z art. 2 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 (dalej jako „**Rozporządzenie 305/2011**”) w zw. z art. 6 KPA, poprzez przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji rozbiórki, pomimo braku podstawy prawnej dla takiego władczego działania organu administracji publicznej, a to wobec faktu, że zespół kontenerów nie stanowił obiektu budowlanego w rozumieniu wskazanych przepisów, bowiem nie został wzniesiony z wyrobów budowlanych, a więc nie mógł być objęty dyspozycją art. 48 ust. 1 PB.

5. WSA w L w dniu grudnia 2019 r. wydał wyrok (dalej jako „**wyrok WSA w L**”), którym oddalił w całości skargę od decyzji WINB. WSA w L stwierdził, że *„nie ulega bowiem wątpliwości, że już same jego rozmiary wskazują na to, że musiał być wykonany przy użyciu ciężkiego sprzętu, w sposób zorganizowany, co pozwala na uznanie, że choć nie zawiera innych elementów budowlanych (betonowych, metalowych), jest obiektem wykonanym „z użyciem wyrobów budowlanych”.*

**Dowód:** wyrok WSA w L z grudnia 2019 r., sygn. akt:

6. Spółka wywiodła skargę kasacyjną od wyroku WSA w L, zarzucając:

- naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „**PPSA**”) w zw. z art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 105 § 1 w zw. z art. 7, 77 § 1 i 80 w zw. z art. 15 i 105 § 3 KPA, polegające na nieuchyleniu decyzji LWINB, pomimo jej wadliwości i naruszeniu wskazanych przepisów,
- naruszeniu przepisów prawa materialnego, tj.: **(I)** art. 48 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1, 3, 5 i 6 PB w zw. z art. 2 pkt 1 Rozporządzenia 305/2011, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dla kwalifikacji konstrukcji jako obiektu budowlanego nie ma znaczenia to, czy został on wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych w rozumieniu art. 2 ust. 1 Rozporządzenia 305/2011, podczas gdy w świetle literalnej wykładni wskazanych przepisów nie można uznać za obiekt budowlany konstrukcji, w skład której nie wchodzi przynajmniej jeden wyrób budowlany w rozumieniu powołanych przepisów prawa, **(II)** art. 2 pkt 1 Rozporządzenia 305/2011 poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na niezastosowaniu, tj. przyjęciu, że nie znajduje on zastosowania w sprawie, pomimo że art. 48 ust. 1 PB, który był podstawą zaskarżonej decyzji, odwołuje się wprost

do pojęcia obiektu budowlanego, którym w zw. z treścią art. 3 pkt 1 PB jest obiekt wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych, a więc przedmiotów materialnych mieszczących się w ramach definicji zawartej w art. 2 pkt 1 Rozporządzenia 305/211, (iii) art. 48 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 3 pkt 3 PB, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że kwalifikacja danej konstrukcji jako budowli wyklucza możliwość zastosowania procedury zgłoszenia zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 PB, a w przypadku nieuzyskania pozwolenia na budowę prowadzi do zastosowania art. 48 ust. 1 PB, podczas gdy, literalne brzmienie powołanych przepisów, a zwłaszcza art. 29 ust. 2 pkt 6 PB, wskazuje na to, że ustawodawca nie różnicuje tablic reklamowych z punktu widzenia tego, czy spełniają również warunki definicji budowli, a w konsekwencji kwestia kwalifikacji konstrukcji jako budowli jest dla zastosowania art. 29 ust. 2 pkt 6 PB irrelevantna, (iv) art. 48 ust. 1 PB w zw. z art. 3 pkt 3 i 5 PB, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na bezpodstawnym uznaniu, że sporna konstrukcja stanowi budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 PB, a także tymczasowy obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 5 PB, podczas gdy, sporna konstrukcja nie spełnia wymogów uznania jej za tego rodzaju obiekty..

7. NSA wyrokiem z                      kwietnia 2023 r. oddalił w całości ww. skargę kasacyjną (dalej jako „**wyrok NSA**”), stwierdzając, że przedstawione w niej zarzuty są nieuzasadnione.

8. **Odpis wyroku NSA wraz z uzasadnieniem sporządzonym na piśmie został doręczony pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 16 maja 2023 r.**

**Dowód:** wyrok NSA z                      8 kwietnia 2023 r., sygn. akt:

## II. OKREŚLENIE KWESTIONOWANYCH PRZEPISÓW USTAWY

9. 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*”.

10. **[Kwestionowane przepisy ustawy]** Odnosząc powyższe do realiów sprawy, Skarżąca wskazuje, że kwestionowanymi przepisami ustawy, na podstawie których orzeczono ostatecznie o jej prawach i wolnościach określonych w Konstytucji i w stosunku do których Skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją jest **art. 3 pkt 3 i 5 PB oraz art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)**.

11. 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.**

12. 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”.*

13. 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 uchylecia wywołuje skutki względem Skarżącej – prawomocny wyrok NSA oddalający skargę na decyzję LWINB spowoduje rozbiórkę kontenerów,
  - nie doszło do uchylecia 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.**
14. **[Treść normy ukształtowanej w praktyce stosowania prawa jako przedmiot zaskarżenia]** Skarżąca domaga się zbadania zgodności kwestionowanych przepisów w odniesieniu do normy ukształtowanej w wyniku ich łącznego stosowania w utrwalonej praktyce organów administracji i sądów. Norma ta pozostawia jej adresatów w niepewności co do zakresu swoich praw i obowiązków i procedur, które powinni dopełnić. 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)/ tymczasowym obiektem budowlanym (art. 3 pkt 5 PB) 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.** Wskazana powyżej ukształtowana wykładnia, odwołująca się do pozaustawowych kryteriów takich jak wielkość, masa tablicy/ urządzenia reklamowego, decydujących o tym, czy mamy do czynienia z budowlą (art. 3 pkt 3 pkt PB), tymczasowym obiektem budowlanym (art. 3 pkt 5 PB) czy też z instalowaniem (art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)), świadczy o treści normy wynikającej z łącznego stosowania art. 3 pkt 3 PB, art. 3 pkt 5 PB i art. 29 ust. 2 pkt 6 PB, ukształtowanej w praktyce

stosowania prawa, która poprzez włączenie do treści normy kryteriów niewystawionych w treści wskazanych przepisów jako *criterium divisionis*, skutkuje niedopuszczalnym pozostawieniem adresatów ustawowych nakazów i zakazów w niepewności co do treści normy prawnej oraz uzależnieniem zakresu ich praw i obowiązków (zawężeniem tego zakresu) od kryteriów pozaustawowych. 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 i 5 PB) w ramach praktyki stosowania prawa, co w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK umożliwia poddanie takiego rozumienia przepisu kontroli konstytucyjnej (wyrok interpretacyjny).

15. Powyższą ocenę Skarżąca opiera na wnioskach płynących z orzecznictwa sądów administracyjnych:

„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 (obiektu 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 związane 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 budowlanych"<sup>1</sup>

„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**"<sup>2</sup>

„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

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

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

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<sup>3</sup>

„**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<sup>4</sup>

„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 rozbieralny 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<sup>5</sup>

„urządzenie reklamowe o wymiarach powierzchni ekspozycyjnej 10 x 6m (60 m<sup>2</sup>), posadowione na fundamencie prefabrykowanym o średnicy 5,40 m i wysokości podstawy fundamentu od powierzchni terenu od 52 do 58 cm oraz wysokość 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 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<sup>6</sup>

„w sprawie kluczową kwestią dla klasyfikacji obiektu budowlanego jako obiektu tymczasowego jest "niepołączenie trwale z gruntem". Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie wypowiedało się na ten temat - wyznacznikami tego czy obiekt wolnostojący jest trwale związany z gruntem są: **wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa**. O tym czy dany obiekt budowlany jest trwale połączony z gruntem czy nie, decyduje nie tyle sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu budowlanego w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania. Sposób połączenia z gruntem, technika czy technologia z tym związane nie mogą świadczyć o tym czy jest to w rozumieniu ustawy z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane trwale czy też nie trwale połączenie z gruntem (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 923/05, z 25 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 1509/06, z 12 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1433/10, z 11 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 323/11, z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2471/15, czy wskazany również przez sąd wojewódzki wyrok z 3 lutego 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1261/15)<sup>7</sup>.

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

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

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

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

<sup>7</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2022 r., II OSK 1274/19, LEX nr 3349293.

„Stosownie do art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego, tymczasowym obiektem budowlanym jest obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, przenośne wolno stojące maszty antenowe. Cytowana definicja wskazuje zatem na dwa zespoły cech przesądających, że dany obiekt jest "tymczasowy". Pierwszą kategorię tworzą obiekty budowlane przeznaczone do czasowego użytkowania, w okresie krótszym niż ich trwałość techniczna, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki. Drugą kategorię obiektów tymczasowych tworzą obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem, przykładowo wyliczone w cytowanym wyżej przepisie. Wbrew twierdzeniu skarżącej spółki, już w wyroku z 25 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 754/06 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że żaden z przepisów Prawa budowlanego nie uzależnia kwalifikacji obiektu od tego, jaką metodą jest on budowany. Natomiast wyznacznikami tego, czy obiekt wolnostojący jest trwale związany z gruntem są: wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa. Nadto o tym czy urządzenie reklamowe (do którego odnosiły się rozważania NSA, przypis sądu) jest trwale związane z gruntem czy też nie, nie decyduje sposób i metoda związania z gruntem, nie decyduje również technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia obiektu w inne miejsce, ale to czy **wielkość tego obiektu, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa** wymagają takiego trwałego związania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 883/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>). W konsekwencji stwierdzić należy, że fakt, iż fundament jest płytko, albo i wcale nie jest zagłębiony w ziemi nie przesądza tego, że dany obiekt nie jest trwale związany z gruntem. Cecha "trwałego związania z gruntem" sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce. Obiekt trwale związany z gruntem nie musi być zatem związany z gruntem klasycznym fundamentem"<sup>8</sup>.

„Wyznacznikami tego, czy obiekt wolnostojący jest trwale związany z gruntem są: **wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa**. O tym, czy dany obiekt budowlany jest trwale połączony z gruntem czy nie, decyduje nie tylko sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu budowlanego w inne miejsce, ale także to, czy **wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa** wymagają takiego trwałego związania"<sup>9</sup>.

„Tymczasowy obiekt budowlany został zdefiniowany w art. 3 pkt 5 prawa budowlanego - należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. W sprawie kluczową kwestią dla klasyfikacji obiektu budowlanego jako obiektu tymczasowego jest "niepołączenie trwale z gruntem". Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie wypowiadało się na ten temat - wyznacznikami tego czy obiekt wolnostojący jest

---

<sup>8</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2022 r., VII SA/Wa 2194/21, LEX nr 3360652; Zob. też: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2022 r., VII SA/Wa 180/22, LEX nr 3354519.

<sup>9</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2021 r., II OSK 3707/18, LEX nr 3274176.



trwale związane z gruntem są: **wielkość obiektu, jego masa i względy bezpieczeństwa**. O tym czy dany obiekt budowlany jest trwale połączony z gruntem czy nie, decyduje nie tyle sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu budowlanego w inne miejsce, ale to czy **wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa** wymagają takiego trwałego związania<sup>10</sup>.

16. 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 Skarżącej. Dość powiedzieć, że adresat normy, taki jak Skarżąca, 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 nieznaną, niewysłowioną 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.

17. 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”.
18. 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

#### **Niezgodność art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB z Konstytucją**

19. Wypełniając dyspozycję art. 53 ust. 1 pkt 2 UTK Skarżąca wskazuje, że przepisy art. 29 ust 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB poprzez swoją niejednoznaczność, dopuszczają arbitralną ocenę przez organ administracji publicznej, co stanowi budowlę, tablicę, urządzenie reklamowe bądź też tymczasowy obiekt budowlany w oparciu o kryteria nieznaną oparcia w ustawie, a także co należy rozumieć pod pojęciem „instalowania”, a tym samym wprowadza możliwość

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2022 r., II OSK 1273/19, LEX nr 3349186.

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,**
  - (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.**
20. Poniżej przedstawione zostanie, na czym polegały naruszenia poszczególnych zasad i wolności wynikających z Konstytucji, o których mowa powyżej.

**Zasada zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada pewności prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji**

21. Zgodnie z art. 2 Konstytucji „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”.
22. W piśmiennictwie jednolicie przyjmuje się, że analizowany przepis zawiera liczne dyrektywy skierowane do władzy publicznej. Do jednej z nich należy zasada pewności prawa.
23. 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 sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności”<sup>11</sup> **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)”<sup>12</sup>.
24. W kontekście powyższego, warto w tym miejscu odnotować również stanowisko TK co do negatywnego aspektu zasady pewności prawa: „ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”<sup>13</sup>

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

<sup>12</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 roku, K 6/02.

25. Uwzględniając powyższe rozważania doktryny i judykatury nie sposób stwierdzić, że przepisy art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) w zw. z art. 3 pkt 3 i 5 PB w rozumieniu wskazanym w *petitum* niniejszej skargi są zgodne z art. 2 Konstytucji.
26. Regulacja zawarta w PB, wynikająca z przywołanych przepisów, nie wyznacza jasnych kryteriów pozwalających na określenie, jakie cechy powinny posiadać dane tablice/urządzenia reklamowe (kontenery) bądź też tymczasowe obiekty budowlane, aby można je było posadzić na danej nieruchomości bez konieczności uzyskania 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 (w tym art. 3 pkt 3 i 5 PB) nie określają cech, które wykluczałyby możliwość posadowienia tablicy/urządzenia reklamowego (kontenerów) bądź też tymczasowych obiektów budowlanych na nieruchomości bez pozwolenia na budowę.
27. Nieprecyzyjne sformułowanie art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB 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.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB w oparciu o kryteria pozaustawowe, co, jak zostało powyżej wykazane, stało się stałą praktyką orzeczniczą w tych sprawach.**
28. **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.**

#### **Zasada praworządności**

29. Z zasady praworządności ujętej w art. 7 Konstytucji wynika, że „*organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”.
30. Redakcja art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB 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. przepisów, które nie mają oparcia ustawowego). Co istotne, należy odróżnić wykładnię przepisów, do której uprawniony jest organ administracji publicznej od działań prawotwórczych, których organom administracji publicznej jak i sądom administracyjnym nie powierzono.
31. 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.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB. **Tego rodzaju działanie stoi w kontrze z zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie oraz w granicach prawa.**
32. **W ocenie Spółki, przepisy, które umożliwiają czy nadają organom administracji publicznej kompetencje *quasi*-ustawodawcze uznać należy za sprzeczne z art. 7 Konstytucji.**

### Zasada ochrony prawa własności oraz zasada wolności działalności gospodarczej

33. 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)<sup>14</sup>. 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 nabywaniu własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu**)”<sup>15</sup> [wyróżnienia własne].
34. 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. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB winny być rozumiane w taki sposób, aby właściciel mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności bez konieczności uwzględniania kryteriów nieznanymi w ustawie.
50. Organy, co pokazuje spór poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej, dokonały arbitralnej, dowolnej i niekonstytucyjnej wykładni ww. przepisów, która doprowadziła do naruszenia istoty (przysługującego Skarżącej) prawa własności kontenerów. Skarżąca pozyskała tytuł prawny (najem) do działki nr 3/40 w celu postawienia na niej kontenerów (eksponujących treści reklamowe) wykorzystywanych przez nią w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.
51. 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.
35. Art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB rozumiane w sposób wskazany w *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej prowadzą w istocie do niekonstytucyjnego wyłączenia bez odszkodowania (zamiast do ochrony prawa własności), bo tym *de facto* jest w sensie prawnym rozbiórka.
36. Ww. przepisy w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi stanowią nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności i jako takie naruszają art. 21 i 64 Konstytucji.
37. Ograniczenie możliwości korzystania z własności (dysponowania nią) wpływa również na ograniczenie wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i 22 Konstytucji.
38. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK wolność działalności gospodarczej stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe przysługujące jednostce i jako takie stanowi

<sup>14</sup> *Ibidem*.

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

podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej<sup>16</sup>. Naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej może stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej<sup>17</sup>.

39. 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*”<sup>18</sup> [wyróżnienia własne].
40. Uniemożliwienie posadowienia kontenerów eksponujących treści reklamowe może mieć ujemny wpływ na sytuację danego przedsiębiorcy z uwagi na możliwość zmniejszenia generowanego przezeń przychodu bądź też ze względu na brak zwiększenia dotychczasowej bazy klientów.
41. W kontekście powyższego, nie ulega wątpliwości, że nieuzasadnione ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości (posadowienia na niej kontenerów eksponujących treści reklamowe, którą przedsiębiorca (tutaj Spółka) wykorzystuje w ramach prowadzonej działalności stanowi utrudnianie prowadzenia przezeń działalności gospodarczej (przykładowo wskutek możliwości zmniejszenia generowanego przez przedsiębiorcę przychodu), a tym samym prowadzi do naruszenia art. 20 i 22 Konstytucji.
42. Powyżej opisane naruszające Konstytucję przepisy łączą się z uszczerbkiem dla praw i wolności obywatela wskazanych we wcześniejszej części niniejszej skargi konstytucyjnej.

#### **Zasada równości wobec prawa**

43. Zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 1 Konstytucji „*wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*”.
44. 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 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*

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

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

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

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 relewantne*<sup>19</sup>.

45. 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.
46. Ustawodawca nie wprowadzając jednolitych kryteriów definiujących tablice, urządzenia reklamowe oraz tymczasowe obiekty budowlane w PB oraz pozostawiając tym samym interpretowanie tych pojęć organom administracji publicznej **pozostawił im możliwość nierównego traktowania jednostek**.
47. 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.. Nie ulega wątpliwości, że brak w treści art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB określonych kryteriów będzie powodował różnice w stosowaniu ww. przepisów przez organy administracji publicznej, ponieważ każdy organ będzie mógł dowolnie interpretować pojęcia tablicy, urządzenia reklamowego bądź też tymczasowego obiektu budowlanego, nie będąc związany przesłankami ustawowymi, a to z kolei będzie nieuchronnie prowadziło do naruszenia zasady równego traktowania.
48. W rezultacie należy uznać, że art. 29 ust. 2 pkt 6 PB (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) oraz art. 3 pkt 3 i 5 PB naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 Konstytucji.

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

49. 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 doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia*”.
50. W związku z doręczeniem pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 16 maja 2023 r. odpisu wyroku NSA wraz z uzasadnieniem sporządzonym na piśmie, **termin do wniesienia skargi konstytucyjnej upływa w dniu 16 sierpnia 2023 r.**
51. **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.**
52. Czyniąc zadość wymogowi określonemu 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.**

---

<sup>19</sup> P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. II. LEX.


## VI. UZASADNIENIE WNIOSKU O TYMCZASOWE WSTRZYMANIE WYKONANIA NAKAZU ROZBIÓRKI

53. 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”.
54. Zdaniem Skarżącej, wykonanie decyzji LWINB, nakazującej Skarżącej rozbiórkę kontenerów (na których eksponowana jest treść reklamy) **jest sprzeczne z ważnym interesem Skarżącej, a nadto może powodować nieodwracalne (dla Skarżącej) skutki (o czym szerzej poniżej).**
55. 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.**
56. 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 Konstytucją<sup>20</sup>.”
57. 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.
58. 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 zbliżonej sytuacji, do tej, z którą mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. W ramach wspomnianej sprawy (zarejestrowanej pod sygn. akt: SK 30/21) TK będzie zajmował się badaniem

<sup>20</sup> Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego, Łyszkowski Michał, Płowiec Witold, PiP.

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 dla Miasta Poznania z dnia 11 kwietnia 2017 r. o rozbiórce urządzenia reklamowego utrzymanego w mocy decyzją Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 11 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.

59. 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                    marca 2019 r., znak:                    .
4. Odpis decyzji WINB z                    kwietnia 2019 r., znak:                    .
5. Odpis wyroku WSA w L                    z                    grudnia 2019 r., sygn. akt:                    .
6. Odpis wyroku NSA z                    kwietnia 2023 r., sygn. akt:
7. Cztery odpisy skargi konstytucyjnej wraz ze wszystkimi załącznikami.