



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 maja 2018 r.

Pozycja 104

POSTANOWIENIE

z dnia 6 marca 2018 r.

Sygn. akt Tw 7/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Reklamy Wielkoformatowej w sprawie zgodności:

- 1) art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.) z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.) z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

3 lipca 2017 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął, nadany 29 czerwca 2017 r., wniosek Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Reklamy Wielkoformatowej (dalej: Izba) o zbadanie zgodności art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także o zbadanie zgodności art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.) z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim daje uprawnienie radom gmin do uchwalania przepisów prawa miejscowego w formie uchwał określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto wnioskodawca utrzymuje, że przepisy te będą w poważnym stopniu ograniczać prawo własności, a ograniczenia te nie są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, i ponadto będą naruszały istotę prawa własności, co zdaniem wnioskodawcy jest niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca twierdzi, że ustawodawca, przyznając radom gmin w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uprawnienie do uchwalania przepisów prawa

miejscowego w formie uchwał określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dopuścił możliwość wprowadzenia daleko idącego ograniczenia w wykonaniu prawa własności zarówno dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się, czy mogą znajdować się tablice reklamowe i urządzenia reklamowe. Ograniczenie to, zdaniem wnioskodawcy może objąć również właścicieli samych tablic reklamowych i urządzeń, w przypadku kiedy stanowią one odrębny przedmiot własności. Wnioskodawca twierdzi zatem, że właściciele nieruchomości zostaną poważnie ograniczeni w prawie decydowania o przeznaczeniu stanowiących ich własność nieruchomości, korzystania z nich i pobierania z nich pożytków na drodze odpłatnego udostępniania nieruchomości na cele reklamowe. Zdaniem wnioskodawcy, analogiczne ograniczenie w wykonywaniu uprawnień w stosunku do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych dotknie ich właścicieli niebędących właścicielami nieruchomości, na których one się znajdują. Utrzymuje on, że ingerencja ustawodawcy w prawo własności poprzez kwestionowany przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie znajduje uzasadnienia koniecznością ochrony, w tym wypadku takich wartości, jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, zdrowie i moralność publiczna albo wolności i prawa innych osób. W przypadku zaś ochrony środowiska, zdaniem wnioskodawcy, nie został spełniony warunek, aby zastosowane środki były niezbędne dla ochrony interesu, z którym są one powiązane. Ponadto, wnioskodawca argumentuje, że efekty regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela.

Oprócz tego wnioskodawca zaskarżył zgodność ustępu dziewiątego art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz. Wnioskodawca twierdzi, że naruszenie ochrony praw nabytych ma miejsce przez zanegowanie praw podmiotowych wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych oraz skutecznie dokonanych zgłoszeń robót budowlanych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.). Wnioskodawca utrzymuje, że zakaz retroaktywności doznaje naruszenia przez nakaz dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do nowych przepisów zawartych w uchwałach krajobrazowych, w tym również tych tablic i urządzeń, które zostały usytuowane przed datą wejścia w życie wspomnianych uchwał, podjętych zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w dniu sytuowania wspomnianych tablic i urządzeń oraz na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych i skutecznie dokonanych zgłoszeń na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajową władzę związku zawodowego, organizacji pracodawców i organizacji zawodowej podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym, Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 47 ust. 1 i 2 oraz 48 ust. 1 pkt 1 i art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p. TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Warunkiem uznania czynnej legitymacji Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Reklamy Wielkoformatowej (dalej też Izba) do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm jest stwierdzenie, że wnioskodawca należy do jednej

z kategorii podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, czyli do ogólnokrajowych organów związków zawodowych albo ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców lub organizacji zawodowych. Trybunał Konstytucyjny, w utrwalonej linii orzeczniczej, wielokrotnie podkreślił, że użycie w tym przepisie trzech różnych terminów dowodzi, iż pozostają one ze sobą w ścisłej relacji, albowiem związki zawodowe i organizacje pracodawców należą do podmiotów zrzeszających osoby stanowiące jedną ze stron stosunku pracy. Do organizacji zawodowych przynależą z kolei osoby wykonujące wyodrębniony zawód stale i w celach zarobkowych, a zatem osoby, które świadczą pracę, nie pozostając jednakże w stosunku podporządkowania (zob. postanowienia TK z: 8 stycznia 2002 r., T 64/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 58 i 9 lipca 2014 r., Tw 15/14, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 377).

2.1. Właściwym przepisem dla zdefiniowania Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Reklamy Wielkoformatowej jest art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1218). Zgodnie z tym przepisem, wnioskodawca jest izbą gospodarczą, zrzeszającą przedsiębiorców, w tym ich związki oraz inne organizacje i jednostki organizacyjne o statusie przedsiębiorcy, przy czym chodzi tu o przedsiębiorców związanych z prowadzeniem usług reklamowych za pomocą reklamy wielkoformatowej. Zgodnie z § 1 ust. 1 Statutu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Reklamy Wielkoformatowej (dalej: statutu), Izba jest organizacją samorządu gospodarczego reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców w zakresie ich działalności gospodarczej wobec organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz wobec innych instytucji, których funkcjonowanie wywiera wpływ na warunki działalności zrzeszonych w Izbie podmiotów gospodarczych.

2.2. W pierwszej kolejności Trybunał rozważył, czy Izba może być uznana za organizację zawodową. W postanowieniu z 30 maja 2000 r. (U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114) Trybunał Konstytucyjny wskazał przesłanki, które musi spełniać organizacja zawodowa w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że organizacja zawodowa powinna spełniać „kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji winni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód) oraz kryterium funkcjonalne (podstawowym celem i funkcją takiej organizacji powinno być reprezentowanie całego środowiska, całej grupy zawodowej)”. W cytowanym orzeczeniu Trybunał nie wykluczył, że – wyjątkowo – izba może zostać uznana za organizację zawodową. Mimo użycia nazwy „izba” w nazwie organizacji możliwe jest posiadanie przez taki podmiot statusu organizacji zawodowej, pod warunkiem spełnienia wskazanych wyżej kryteriów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sam statut Izby uniemożliwia uznanie jej za organizację zawodową. Stosownie bowiem do § 7 pkt 1 statutu, jej członkiem może być każdy podmiot gospodarczy, a pkt 2 tego samego paragrafu wskazuje, że osoba prawna może być reprezentowana przez swój organ lub pełnomocnika. § 7 statutu wyraźnie wskazuje na możliwość członkostwa w Izbie osób prawnych. Nie zostało zatem spełnione kryterium podmiotowe – Izba nie jest zrzeszeniem wyłącznie osób fizycznych. Wynika stąd również brak dwóch pozostałych wymaganych cech: Izba zrzesza nie tylko osoby wykonujące określony zawód, a jej celem nie jest reprezentowanie przedstawicieli tego zawodu. Jej członkiem może być bowiem *de facto* każdy podmiot prowadzący działalność związaną w jakikolwiek sposób z zewnętrzną reklamą wielkoformatową. W związku z tym Trybunał uznaje, że nadrzędnym celem działania Izby jest dbałość o interesy podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku reklamy wielkoformatowej (zob. postanowienia TK z: 7 lipca 2014 r., Tw 14/14, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 375 i 9 lipca 2014 r., Tw 15/14, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 377).

2.3. Trybunał Konstytucyjny nie uznał także, że Izba jest organizacją pracodawców. Wnioskodawca twierdzi, iż członkowie Izby są pracodawcami, zatrudniającymi pracowników. Jego zdaniem, odpowiadają tym samym definicji pracodawcy zawartej w art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.). Wnioskodawca przyjmuje zatem rozszerzającą interpretację pojęcia „organizacja pracodawców” użytego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, rozumiejąc je jako podmiot zrzeszający pracodawców.

Trybunał stoi na stanowisku, że pojęcie „organizacja pracodawców” powinno być definiowane w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029). Interpretacja językowa pojęcia „pracodawca” poparta treścią definicji legalnych zawartych w obowiązujących ustawach nakazuje przyjąć, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego okoliczność wskazania przesłanki „zatrudnienia pracowników” jako jedynej cechy konstytuującej pojęcie pracodawcy w aspekcie formalnym musi być uwzględniona przy badaniu legitymacji procesowej podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Na tej podstawie należy uznać, że organizacje pracodawców to tworzone przez pracodawców zrzeszenia, których członkostwo jest w zasadzie ograniczone tylko do osób mających status pracodawcy. W konsekwencji, prawo występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego mają w sposób bezpośredni związki pracodawców w rozumieniu ustawy o organizacjach pracodawców (zob. postanowienia TK:Tw 74/02 i Tw 15/14). Przeciwno uznaniu Izby za organizację pracodawców przemawia również katalog jej zadań, opisany w § 5 ust. 1 statutu, w którym dominują zadania ściśle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Równocześnie, w katalogu tym brakuje jakichkolwiek zadań związanych z ochroną stosunku pracy. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdza, że wnioskodawca nie jest organizacją pracodawców, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

Podsumowując, Trybunał nie dostrzegł przesłanek do uznania legitymacji Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Reklamy Wielkoformatowej do złożenia wniosku o zbadanie zgodności przepisów z Konstytucją.

3. Oprócz opisanych wyżej okoliczności, które stanowią samodzielną przesłankę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi, istnieje także inna okoliczność uniemożliwiająca nadanie biegu w badanej sprawie. Jak podkreślał Trybunał w utrwalonej już linii orzecniczej, dla spełnienia przesłanki ogólnokrajowości wnioskodawcy, niezbędne jest funkcjonowanie jego jednostek terenowych (postanowienia TK z: 7 stycznia 2013 r., Tw 36/12, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 3 i 19 kwietnia 2013 r., Tw 13/12, OTK nr 5/B/2014, poz. 365). Odpis z Krajowego Rejestru Sądowego wskazuje zaś jednoznacznie, że Ogólnopolska Izba Gospodarcza Reklamy Wielkoformatowej nie posiada oddziałów ani jednostek terenowych.

4. W konsekwencji, Trybunał stwierdza, że wniosek pochodzi od nieuprawnionego podmiotu. Okoliczność ta, stosownie do treści art. 61 ust. 4 pkt 1 i 2 w zw. z art. 48 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 i 3 u.o.t.p. TK, stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w wyznaczonym wyżej zakresie.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.