



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2023 r.

Pozycja 102

WYROK

z dnia 12 grudnia 2023 r.

Sygn. akt P 20/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Stanisław Piotrowicz
Bogdan Świączkowski
Rafał Wojciechowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 grudnia 2023 r., połączonych pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego:

czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.) w zakresie, w jakim „przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia”, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 grudnia 2023 r. w Dz. U. poz. 2739.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub sąd pytający) w postanowieniu z 6 czerwca 2019 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, w którym zakwestionował zgodność art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół).

Pytanie zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Rada Miasta Opole uchwałą z grudnia 2016 r. ustaliła zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu (dalej: uchwała krajobrazowa). Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

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

Po rozpoznaniu skargi CityBoard Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej również jako: spółka), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (dalej: WSA w Opolu) wyrokiem z 5 października 2017 r., sygn. akt II SA/Op 196/17, stwierdził nieważność ww. uchwały krajobrazowej z przyczyn formalnoprawnych tj. braku zrealizowania przez Radę Miasta Opola delegacji ustawowej poprzez zaniechanie określenia w niej konkretnych warunków dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych do przepisów uchwały. W uzasadnieniu orzeczenia WSA w Opolu odrzucił jednak zarzut spółki o tym, że uchwała jest wadliwa nie tylko z przyczyn formalnych, lecz także ze względu na to, że nie zapewnia żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotom, które wzniosły przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej tablice lub urządzenia reklamowe na podstawie ważnych, obowiązujących pozwoleń na budowę lub zgłoszeń robót budowlanych (zgoda budowlana) i prowadzą w oparciu o nie działalność gospodarczą, które to tablice i urządzenia reklamowe podlegają na skutek upływu zawartego w uchwale okresu dostosowawczego obowiązkowi rozbiórki jako całkowicie niedopuszczalne w danym miejscu na terenie Miasta Opola, uznając go za bezzasadny. W uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu powołał się na brak w art. 37a ust. 9 lub następne u.p.z.p. upoważnienia dla rad gminy, aby taki mechanizm ochrony praw nabytych wprowa-

dzić. Spółka nie zgodziła się ze wskazanym poglądem WSA w Opolu i wniosła skargę kasacyjną do NSA i sformułowała w niej m.in. zarzut błędnej wykładni art. 37a ust. 9 u.p.z.p.

NSA postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że od odpowiedzi na zadane pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy art. 37a ust. 9 u.p.z.p. budzi zdaniem sądu pytającego poważne wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją.

NSA zauważył, iż „[p]rzepisowi art. 37a ust. 9 upzp przypisano skutki prawne wpływające na wykonywanie prawa własności przez podmioty, które legalnie na podstawie zgody budowlanej wzniosły na terenie danej gminy, która uchwaliła uchwałę krajobrazową przed jej wejściem w życie tablice i urządzenia reklamowe. Uchwalenie takiej uchwały powoduje zgodnie z dyspozycją tego przepisu powstanie obowiązku po stronie rady gminy, aby w uchwale znalazł się termin dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych (bez przewidzianej wprost możliwości wprowadzenia wyjątków od tej zasady, które dla pozostałych przedmiotów takiej uchwały – obiektów małej architektury i ogrodzeń – wprowadza art. 37a ust. 10 upzp). W powiązaniu z prawem rady gminy, aby w takiej uchwale zgodnie z art. 37a ust. 1 upzp wprowadzić zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w różnych obszarach gminy oraz z prawem gminy z art. 37a ust. 3 upzp, aby wprowadzić nawet zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych na terenie gminy, skutkuje to wprost nakazaniem (po upływie terminu dostosowania) podmiotom, których legalne tablice i urządzenia odbiegają od dozwolonych (i przyjętych przez gminę w uchwale krajobrazowej arbitralnie) «zasad» ich sytuowania (np. są posadowione w niedozwolonym miejscu, zbudowane z niedozwolonych materiałów, mają niedozwolone gabaryty), aby te tablice i urządzenia reklamowe usunęły – dokonały ich rozbiórki, mimo że legitymują się ważnymi pozwoleńiami na ich budowę lub dokonały zgłoszenia robót budowlanych dotyczących tych nośników” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2-3).

Sąd pytający wyjaśnił, że „[w]ątpliwości (...) budzi w niniejszej sprawie nie sama dopuszczalność ingerencji polegającej na odebraniu wynikającego z uzyskanej zgody budowlanej prawa do korzystania z nieruchomości poprzez konieczność likwidacji tablic i urządzeń reklamowych, która jest uzasadniona dbaniem o dobro wspólne tj. wspólną przestrzeń urbanistyczną (...). Przedmiotem wątpliwości jest brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Brak jest bowiem w świetle tego przepisu (...) możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego” co, zdaniem NSA, oznacza potrzebę „oceny przez Trybunał Konstytucyjny, czy taki kształt regulacji jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego i czy nie narusza ona istoty prawa własności. Wskazać bowiem należy, że regulacja art. 37a ust. 9 upzp w sposób oczywisty odbiega od zasad przyjmowanych w zakresie mechanizmu kompensacyjnego tak w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku wyrządzenia szkody planistycznej czy dokonania wyłączenia planistycznego (art. 36 i 37 upzp), jak również odbiega od zasad ingerencji w wykonywanie prawa własności przyjmowanych w innych regulacjach ustawowych, które określają przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności, motywowanej interesem publicznym”. Jako przykład regulacji ustawowej która określa przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności sąd pytający wskazał art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.) przewidujący prawo do odszkodowania w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń na terenie parku kulturowego dotyczących m.in. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych oraz art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.). Ponadto NSA wskazał również art. 56 ustawy z dnia 28 marca 2003 r.

o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710), który przewiduje odszkodowanie za przymusowo usunięte drzewa lub krzewy utrudniające widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspę śnieżną oraz art. 83e ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614), przewidujący prawo do odszkodowania za usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, na wniosek właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1933).

W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego NSA wskazał, że kwestionowana regulacja „wywołuje istotne wątpliwości co do zachowania proporcjonalności ingerencji w prawo własności i tym samym zgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ponieważ przedmiot własności właścicieli tablic i urządzeń reklamowych na skutek działania tego przepisu może być ograniczony, a wręcz całkowicie im odjęty, jeśli dojdzie do konieczności rozbiórki w powyższym trybie” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 4-5).

Zdaniem NSA konieczna jest również ocena przez Trybunał wskazanej regulacji przez pryzmat zasady zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słusznie nabytych. NSA podkreślił, że zasady te są wyprowadzane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejawy zasady bezpieczeństwa prawnego. Sąd pytający wskazał, że na gruncie prawa administracyjnego „stabilizacja stanów faktycznych po określonym czasie leży bezwzględnie w interesie porządku publicznego (*quieta non movere*)” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 7). W ocenie NSA, „[b]rak możliwości wprowadzenia w uchwale krajobrazowej na podstawie ww. przepisu art. 37a ust. 9 lub ust. 10 upzp wyjątków dla takich tablic i urządzeń reklamowych lub możliwości znacznego zróżnicowania (istotnego wydłużenia) okresów dostosowawczych dla takich legalnych tablic i urządzeń reklamowych budzi wątpliwość co do tego czy nie narusza wprost art. 2 i wyrażoną w nim zasadę ochrony praw nabytych” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 9).

2. W piśmie z 23 października 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 16 grudnia 2019 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2383; dalej: u.o.t.p.TK) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W swoim stanowisku Prokurator wyjaśnił, że sąd pytający nie kwestionuje treści zawartej w art. 37a ust. 9 u.p.z.p., lecz brak pewnej treści, która zdaniem sądu powinna się w tym przepisie znaleźć – konkretnie mechanizmu przyznawania odszkodowania z tytułu usunięcia określonych w tym przepisie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego oznacza to, że sprawa dotyczy niemożliwego do skontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny zaniechania ustawodawczego. Prokurator Generalny na poparcie tej tezy dokonał wykładni kwestionowanego przepisu, a także jego otoczenia normatywnego. Analiza ta doprowadziła Prokuratora Generalnego do wniosku, że pominięcie w analizowanym przepisie problematyki odszkodowań za dostosowanie (usunięcie) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do wymogów uchwały krajobrazowej nie było przypadkowe, lecz stanowiło przemyślany i zamierzony zabieg legislacyjny. Z tego powodu kognicja Trybunału do kontroli hierarchicznej zgodności norm nie obejmuje przypadku wskazanego w pytaniu NSA, a co za tym idzie, postępowanie powinno podlegać umorzeniu.

4. W piśmie z 8 stycznia 2020 r. stanowisko w sprawie przedstawił Sejm i wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm uznał, że nie doszło do spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Ma to wynikać z faktu, że skutkiem rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie będzie, zdaniem Sejmu, zmiana sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez NSA. Sejm zwrócił uwagę, że wyrok WSA, niezależnie od sposobu wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny, zostanie utrzymany w mocy, a różne będzie jedynie uzasadnienie wyroku. W wypadku rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 37a u.p.z.p. sąd zapowiada sformułowanie oceny prawnej w zakresie wykładni tego przepisu odpowiadającej wyrokowi TK, wiążącej organ administracji w sytuacji ponownego uchwalania uchwały krajobrazowej na podstawie art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Zdaniem Sejmu, zaskarżony art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie jest przepisem, który zostanie lub powinien zostać zastosowany w sprawie i który stanowi podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku sądu konstytucyjnego będzie miało wpływ na podstawę rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne.

Dlatego Sejm stoi na stanowisku, że ujęcie związku funkcjonalnego przez NSA wskazuje, iż pytanie o zaskarżony przepis następuje „przy okazji” rozstrzyganej sprawy i wyrok Trybunału Konstytucyjnego wpłynie nie bezpośrednio na meritum rozstrzygnięcia sądu, ale jedynie za pośrednictwem art. 153 p.p.s.a. hipotetycznie może wpłynąć w przyszłości na treść uchwały Rady Miejskiej w Opolu, w przypadku jeżeli ta rada zdecyduje się na ponowne uchwalenie uchwały krajobrazowej.

Wobec powyższego, zdaniem Sejmu, pytanie prawne NSA nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a co za tym idzie postępowanie powinno zostać umorzone.

5. W zarządzeniu 16 listopada 2023 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego dołączył do przedmiotowej sprawy sprawę o sygn. P 15/20.

6. W sprawie pierwotnie rozpatrywanej pod sygn. P 15/20 NSA w postanowieniu z 6 października 2020 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, w którym zakwestionował zgodność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. u.p.z.p., warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu. Ponadto NSA wystąpił z wnioskiem o łączne rozpoznanie niniejszego pytania prawnego z pytaniem prawnym przedstawionym w sprawie o sygn. P 20/19.

Pytanie zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Rada Miasta Gdańska uchwałą z lutego 2018 r. ustaliła zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane na terenie miasta. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Przedmiotowa uchwała krajobrazowa zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 9 u.p.z.p. określiła termin dostosowania wszelkich obiektów tego typu istniejących w dniu jej wejścia w życie. Uchwała realizując dyspozycję kwestionowanego art. 37a ust. 9 u.p.z.p., określiła termin dostosowania wszelkich istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej ustalonych (24 miesiące od dnia jej wejścia w życie), bez względu na ich status prawny, tj. bez względu na to, czy takie tablice reklamowe i urządzenia reklamowe wzniesiono legalnie (na podstawie zgody budowlanej), czy też nielegalnie (bez jakichkolwiek pozwoleń czy zgłoszenia robót budowlanych).

Po rozpoznaniu skargi spółki Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (dalej: WSA w Gdańsku) wyrokiem z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 493/18, oddalił ją. W uzasadnieniu orzeczenia WSA w Gdańsku uznał za nietrafny zarzut spółki, że uchwała nie zapewnia żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotom, które przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej wzniosły tablice lub urządzenia reklamowe na podstawie ważnych, obowiązujących pozwoleń na budowę lub zgłoszeń robót budowlanych (zgoda budowlana) i prowadzą w oparciu o nie działalność gospodarczą, które to tablice i urządzenia reklamowe podlegają na skutek upływu zawartego w uchwale okresu dostosowawczego obowiązku rozbiórki jako całkowicie niedopuszczalne w danym miejscu na terenie miasta.

Spółka nie zgodziła się z poglądem WSA w Gdańsku i wnosząc przedmiotową skargę kasacyjną do NSA, sformułowała m. in. zarzut błędnej wykładni art. 37a ust. 9 u.p.z.p. NSA występując z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego uznał, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Zarówno argumenty, jak i ich uzasadnienie podnoszone w sprawie pierwotnie rozpatrywanej pod sygn. P 15/20 były tożsame z tymi sformułowanymi w sprawie o sygn. P 20/19, co oczywiście pozostaje w spójności ze sformułowaniem w pytaniu prawnym w sprawie o sygn. P 15/20 wnioskiem o łączne rozpoznanie obu tych spraw. Z uwagi na tożsamość argumentacji prezentowanej w obu pytaniach prawnych Trybunał zdecydował się na odstępianie od referowania jej drugi raz w uzasadnieniu wyroku.

NSA zaznaczył, że ewentualne wydanie przez Trybunał orzeczenia niekonstytucyjności przedmiotu kontroli potwierdzi usprawiedliwiony charakter podstaw wniesionej przez spółkę w sprawie pierwotnie rozpatrywanej pod sygn. P 15/20 skargi kasacyjnej.

7. W piśmie z 28 stycznia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

8. Prokurator Generalny w stanowisku z 30 marca 2021 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie pierwotnie rozpatrywanej pod sygn. P 15/20 na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. Prokurator Generalny swoje stanowisko oparł na argumentacji tożsamej z zaprezentowaną w sprawie o sygn. P 20/19. Dlatego również w tym wypadku Trybunał uznał przytaczanie jej po raz kolejny w treści uzasadnienia za zbędne.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać pytanie prawne na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytań prawnych.

1.1. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół).

1.2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Oznacza to, że spełnione muszą być trzy przesłanki: podmiotowa, przedmiotowa i funkcjonalna.

Przesłanka podmiotowa pytania prawnego ukształtowanego w oparciu o art. 193 Konstytucji polega na tym, że pytanie prawne może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu sąd. To znaczy, że jest to każdy podmiot nazwany w Konstytucji sądem. Jest to zatem państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, sprawujący wymiar sprawiedliwości.

W niniejszej sprawie pytania zadał sąd tj. Naczelny Sąd Administracyjny. Spełniona jest zatem przesłanka podmiotowa.

1.3. Przesłanka przedmiotowa pytania prawnego odnosi się do dopuszczalnego przedmiotu i wzorców kontroli. Wyrażona jest ona w tej części art. 193 Konstytucji, w której mowa o tym, że pytanie prawne może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą.

Przyjmuje się, że chodzi w tym wypadku o taki akt normatywny (lub normy z niego wywodzone), który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej przez sąd. W orzecznictwie TK wskazuje się, że przedmiotem kontroli może być przepis lub przepisy aktu normatywnego, które będą miały zastosowanie lub tylko wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienie z 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 58/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 58). Są to normy, które składają się na szeroko rozumianą podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy (zob. np. M. Wiącek, *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 148-149). Chodzi więc nie tylko o bezpośrednią podstawę prawną, lecz także związane z nią elementy systemowe umożliwiające sądowi wydanie orzeczenia.

Lektura *petitum* pytania prawnego potwierdza, że sąd pytający kwestionuje w sprawie określoną jednostkę redakcyjną aktu normatywnego tj. ustawy o planowaniu, z których wywodzi normy prawne, czego wyraz daje w zakresowym ujęciu przedmiotu kontroli. Nie ulega zatem wątpliwości, że pytania wskazane przez NSA dotyczą zgodności z Konstytucją normy

prawnej wywodzonej z ustawy o planowaniu. Nie odnoszą się one do sposobu wykładni prawa, ani do jego stosowania, ale pokazują wątpliwość co do zgodności hierarchicznej tych norm z aktami wyższego rzędu.

Trybunał Konstytucyjny uznaje więc istnienie w niniejszej sprawie przesłanki przedmiotowej.

1.4. Ostatnią z przesłanek pytania prawnego jest przesłanka funkcjonalna. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego jest nakazem, zgodnie z którym rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym powinno zależeć od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny na pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; z 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, (OTK ZU A/2017, poz. 70). Powinien zatem zachodzić ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, która pojawiła się w tej sprawie. Aby przesłanka funkcjonalna mogła zaistnieć, wspomniany związek pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu w konkretnej sprawie, może przełożyć się zarówno na sentencję orzeczenia sądu jak również na jego uzasadnienie. W wyroku TK z 10 lipca 2014 r. o sygn. P 19/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71) wskazano, że: „Zdaniem Trybunału, wyrażonym w wyroku z 12 maja 2011 r. (sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33), «istotne jest aby [kwestionowane] normy (...) pozostawały w związku z merytorycznym żądaniem strony i mogły zostać wykorzystane w procesie subsumpcji» (zob. także wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, s. 1350). W niniejszej sprawie kwestionowana norma kompetencyjna (...) może zostać wykorzystana w procesie subsumpcji dokonywanej przez sąd pytający. Nie jest natomiast decydujące to, jakie będą rzeczywiste skutki orzeczenia Trybunału dla sprawy rozpatrywanej przed NSA”.

W sprawie rozpatrywanej pierwotnie pod sygn. P 15/20 skarga na uchwałę krajobrazową została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku. Dlatego też NSA w pytaniu prawnym z 6 października 2020 r. wyjaśnił, że „Ewentualne wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność tego przepisu, potwierdzi usprawiedliwiony charakter podstaw wniesionej skargi kasacyjnej” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 9).

NSA w pytaniu prawnym z 6 października 2020 r. wprost zaznaczył, że „[w] takiej sytuacji, na podstawie art. 183 § 1 zd. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), strona będzie miała ponadto możliwość przytaczania nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych, uwzględniającego orzeczenie Trybunału (uchwała NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. I OPS 9/09). Tym samym odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne w przedmiotowej sprawie determinuje w sposób fundamentalny ocenę przez Naczelnny Sąd Administracyjny podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. art. 37a ust. 9 upzp, stwarzając możliwość uchylenia zaskarżonego wyroku, jak i częściowego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jako opartej na niekonstytucyjnym przepisie, to jest zastosowania w sprawie art. 185 względnie 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302)” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 9-10).

Oznacza to, że wyrok Trybunału bezpośrednio wpłynie na rozstrzygnięcie sądu pytającego. Wyrok ten będzie bowiem podstawą do uwzględnienia skargi kasacyjnej przez NSA poprzez stworzenie możliwości uchylenia zaskarżonego wyroku oraz częściowego unieważnienia uchwały opartej na niekonstytucyjnym przepisie. Wyrok Trybunału wpłynie więc nie tylko na kierunek samego rozstrzygnięcia (sentencji) wyroku NSA, ale również na treść jego uzasadnienia, w którym sformułowana zostanie wiążąca ocena prawna wobec organu, który wydał zaskarżoną uchwałę.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przesłanka funkcjonalna w analizowanej sprawie jest spełniona.

2. Przedmiot oraz wzorce kontroli.

2.1. W pytaniach prawnych NSA wskazano jako przedmiot kontroli art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Kwestionowany przepis, z uwzględnieniem części nieobjętych zakresem zaskarżenia, stanowi:

„1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

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

3. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

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

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

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

7. W przypadku, o którym mowa w ust. 6, uchwała, o której mowa w ust. 1, zawiera część graficzną określającą granice, o których mowa w ust. 6

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

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

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

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

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

Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w ustępie 1 zaskarżonego artykułu, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia.

2.2. Jako wzorce kontroli sąd pytający wskazał art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu. Wątpliwości sądu pytającego dotyczą tego, czy na tle art. 37a ust. 9 u.p.z.p. stanowiącego, że każda uchwała krajobrazowa określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały – doszło do przekroczenia zasad wyrażonych w tych przepisach. Wzorzec kontroli stanowią w szczególności zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie

prawa, ochrony praw słusznie nabytych, słusznego odszkodowania za wywłaszczenie oraz ochrony własności.

2.3. W kontekście pierwszego z przywołanych wzorców kontroli niekonstytucyjność miała objawiać się w naruszeniu zasad pochodnych wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji, czyli zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opiera się ona zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zakres zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa trafnie podsumował Trybunał w wyroku z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11 (OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16), w którym stwierdził, że: „Oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, «należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych» (zob. np. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 oraz wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00). Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, «zwłaszcza tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów»”.

2.4. Art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Natomiast art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi podstawę prawną wywodzenia konstytucyjnego prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie. Konstytucyjne pojęcie „wywłaszczenie” jest zasadniczo rozumiane w sposób autonomiczny, w oderwaniu od bieżących definicji w przepisach prawa cywilnego lub administracyjnego (zob., spośród ostatnich, wyroki TK z: 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU A/2017, poz. 86; 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54).

Trybunał przypomniał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji „statuuje konstytucyjne prawo podstawowe, na które składa się zespół wolności i praw (uprawnień). Przepis ten normuje wolność od bezzasadnego pozbawienia prawa majątkowego przez władzę publiczną w drodze

wywłaszczenia. Określa bowiem minimum przesłanek, których spełnienie jest konieczne, aby wywłaszczenie uregulowane w akcie normatywnym niższego rzędu dało się pogodzić ze standardem prawnopodstawowym” (wyrok o sygn. SK 37/19). Elementem owego zespołu uprawnień składających się na prawo podmiotowe podlegające ochronie na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji jest prawo do uzyskania słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Konstytucja nie precyzuje znaczenia pojęcia „słuszne odszkodowanie”, niemniej – jak wynika z orzecznictwa trybunalskiego – „słuszne odszkodowanie” to „odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości” (wyrok z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66).

2.5. Kolejnym wzorcem kontroli wskazanym przez sąd pytający jest art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Dodatkowo sąd pytający przywołał w kontekście tego wzorca związkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Z jednej strony, przepis ten, statuuując ogólną wolność majątkową, gwarantuje konstytucyjne prawo podmiotowe do nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim, co ściśle wiąże się z negatywnymi obowiązkami państwa powstrzymania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub ochronę tę ograniczać w sposób arbitralny. Z drugiej strony, art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada też na państwo obowiązki pozytywne w zakresie kształtowania instytucji i procedur służących urzeczywistnieniu konstytucyjnej wolności majątkowej. Ustrojodawca podkreślił te obowiązki pozytywne w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jak wyjaśniał to już Trybunał, „[d]wa podstawowe uprawnienia wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji to prawo domagania się nieingerowania przez państwo we własność i inne prawa majątkowe oraz prawo do instytucjonalnego zagwarantowania korzystania z własności i innych praw majątkowych. (...) Ustrojodawca, chroniąc wolność majątkową jednostki, z jednej strony zapewnia jej wolność dysponowania majątkiem, z którą koreluje zakaz ingerencji państwa, z drugiej zaś strony wprowadza nakaz instytucjonalizacji własności i innych praw majątkowych” (wyrok z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 84).

Ustawodawca, realizując w imieniu państwa jego pozytywne obowiązki w zakresie instytucjonalizacji korzystania z własności oraz jego ochrony, zachowuje jednak daleko idącą swobodę doboru właściwych rozwiązań prawnych. Rolą Trybunału jest czuwanie nad tym, aby ewentualne ograniczenia korzystania z wolności majątkowej, wynikające z regulacji ustawowych, nie przekraczały granic wskazanych w art. 64 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Własność nie ma bowiem charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania z własności precyzuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego treść musi być uwzględniana podczas wykładni i stosowania art. 64 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, każde ograniczenie własności podlega ocenie na tle art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.6. Ostatnim przywołanym wzorcem jest art. 1 Protokołu. Przepis ten stanowi: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Powyższy przepis zawiera gwarancję ochrony prawa własności. Z perspektywy niniejszej sprawy jest on zbliżony do przywołanego już art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Zakres pytań prawnych oraz określenie istoty problemu konstytucyjnego.

3.1. Sąd pytający zakwestionował zgodność wskazanego w pytaniach prawnych przepisu w zakresie, „w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia”.

Wątpliwości Prokuratora Generalnego co do możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy przez TK wzbudził zakres pytań prawnych sformułowany przez NSA. Argumentacja sądu pytającego w zakresie zgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. ze wskazanymi wzorcami kontroli koncentruje się na braku mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Prowadzi to do wniosku, że sąd pytający nie kwestionuje samej treści wskazanego przepisu, lecz jego wątpliwości wywołuje brak w nim pewnych treści, które powinny tam się znaleźć ze względu na odpowiednie przepisy Konstytucji. Świadczy o tym nie tylko samo sformułowanie zakresu pytań, w których jasno wskazano, że chodzi o to, czego przepis ten nie zapewnia, lecz także *expressis verbis* argumentacja sądu. Sąd pytający wskazuje bowiem, że: „Ponieważ ustawodawca (...) takiego odszkodowania nie przewidział, to regulacja ta stanowi znany w doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie TK przykład tzw. prawodawczego pominięcia – fragmentarycznej luki prawnej, do której ustawodawca dopuścił bez zamiaru celowego zaniechania takiej regulacji” (s. 5-6 pytań prawnych z 6 czerwca 2019 r. oraz 6 października 2020 r.). Wobec powyższego Trybunał musiał w pierwszej kolejności zbadać, czy w przedmiotowej sprawie sąd pytający kwestionuje tzw. zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, czy też, jak wskazano w uzasadnieniu, tzw. pominięcie prawodawcze podlegające kontroli konstytucyjności. Odpowiedź na to pytanie determinuje dopuszczalność orzekania w tym zakresie.

3.2. W orzecznictwie Trybunału odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że do jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. „[Z] zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok z 6 listopada 2012 r. sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podję-

ta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), Trybunał stwierdził, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Bywa, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie Trybunału wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Pierwszym jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, która może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzając, że „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [od] odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok o sygn. SK 22/01). Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji.

3.3. Mając powyższe na względzie, Trybunał doszedł do wniosku, że w badanej sprawie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym.

Na wstępie Trybunał zbadał *ratio legis* kwestionowanego przepisu. Regulacja zawarta w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wprowadza obowiązek dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie przedmiotowej uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamo-

wych i urzędzeń reklamowych do zakazów, warunków i zasad w niej określonych. Celem omawianego przepisu jest dążenie do zachowania ładu przestrzennego, do którego zaburzenia może dojść w wyniku tzw. chaosu reklamowego. Nie można jednak przyjąć, że ustawodawca chciał osiągnąć zamierzony cel z naruszeniem interesu gospodarczego jednostek będących właścicielami nośników reklamowych objętych dyspozycją omawianego przepisu. Nie można zatem mówić, aby pozostawienie pewnej grupy obywateli bez możliwości uzyskania odszkodowania było celem komentowanej regulacji.

Następnie Trybunał dokonał analizy przez pryzmat drugiego z opisanych kryteriów, czyli zbadał tożsamość regulacji objętych przepisem i tych, których w przepisie nie ma, a zdaniem sądu pytającego być powinny. Ustawodawca przyznał zainteresowanym podmiotom okres pozwalający na dostosowanie się do zasad i warunków umieszczania nośników reklamowych przyjętych w uchwale reklamowej. Jednocześnie, jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, wyznaczono tylko minimalną długość okresu dostosowawczego (co najmniej 12 miesięcy), natomiast ustalenie konkretnych ram czasowych leży w gestii uchwałodawcy, który powinien uwzględnić uwarunkowania miejscowe, interesy podmiotów umieszczających nośniki reklamowe, jak również występujący na danym obszarze rzeczywisty (negatywny) wpływ istniejących nośników na walory estetyczne krajobrazu. Ustawodawca nie przewidział jednak możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Oznacza to, że uregulowanie takie, jeśli ma swoje źródło w przepisach Konstytucji, musiało znaleźć się w akcie rangi ustawowej, wraz z przepisami ograniczającymi prawo własności. Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie zachodzi związek regulacji objętych kwestionowanym przepisem i tych, których w przepisie nie ma.

Na koniec Trybunał zbadał omawiane regulacje przez pryzmat trzeciego kryterium rozróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania prawodawczego, czyli źródła nakazu skierowanego do ustawodawcy pochodzącego z Konstytucji. Trybunał połączył te rozważania z kontrolą konstytucyjności zaskarżonego przepisu, dlatego zostaną one opisane łącznie w dalszej części uzasadnienia.

3.4. Dokładna analiza argumentacji sądu pytającego prowadzi do wniosku, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest brak możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu szkody legalnej wyrządzonej uchwaleniem przez organ gminy uchwały krajobrazowej. Sąd pytający wprost pisze, że nie kwestionuje samej możliwości wyeliminowania określonych nośników reklamowych z przestrzeni publicznej, a jego wątpliwości budzi właśnie brak należytego odszkodowania dla właścicieli tych nośników, którzy wybudowali je legalnie w oparciu o otrzymane wcześniej pozwolenia na budowę. Zdaniem sądu brak określonego mechanizmu kompensacyjnego, o którym jest mowa w zakresie pytań, sprawia, że tak sformułowana uchwała krajobrazowa nie może funkcjonować w polskim systemie prawnym. Intencją spółki wnoszącej skargę kasacyjną do NSA nie była bowiem sama chęć wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego, lecz uniemożliwienie organowi wydającemu przyjęcie uchwały niezawierającej mechanizmu kompensacyjnego. Problem konstytucyjny koncentruje się więc na możliwości nadania przez ustawodawcę uprawnień organowi stanowiącemu gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała krajobrazowa, bez zapewnienia słusznego odszkodowania podmiotom dotkniętym tą uchwałą, które do tej pory legalnie prowadziły działalność reklamową przy pomocy nośników wzniesionych legalnie (na podstawie pozwoleń na budowę). NSA w toku postępowania wskazał, że sądy administracyjne prowadzą szereg spraw związanych z uchwałami krajobrazowymi i czekają one na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Trybunałem. Przyjęcie linii orzeczniczej w oparciu o potencjalne orzeczenie TK o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu spowoduje więc konieczność zapewnienia odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych w stosunku

do podmiotów objętych tym orzeczeniem. W przeciwnym wypadku gminy będą musiały zaniechać wprowadzania niekorzystnych skutków uchwały krajobrazowej w stosunku do tych podmiotów, co jest dla nich sytuacją jeszcze korzystniejszą, ponieważ będą one mogły nadal prowadzić działalność reklamową w dotychczasowym zakresie. Pytania sądu dotyczą zatem możliwości egzystencji w polskim systemie prawnym uchwał krajobrazowych pozbawianych stosownego mechanizmu kompensacyjnego.

W dalszej kolejności brak słusznego odszkodowania prowadzi do naruszenia zasad ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Źródłem takiego odszkodowania ma być, zdaniem sądu pytającego, art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wobec tak zarysowanego problemu konstytucyjnego Trybunał postanowił w pierwszej kolejności zbadać zgodność kwestionowanego przepisu z art. 21 Konstytucji. Jednocześnie, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał art. 2 Konstytucji jako wzorzec pomocniczy w tej kontroli.

4. Ocena zgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Aby dokonać pełnej kontroli konstytucyjności kwestionowanego w pytaniach prawnych przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji Trybunał musiał ustalić, czy przepis ten wypełnia konstytucyjne znamiona wyłączenia. Jak wskazano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Zgodnie ze swą treścią, art. 21 ust. 2 Konstytucji reguluje konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wyłączenia, rozumianego jako ingerencja w sferę praw majątkowych określonych podmiotów. Przepisy Konstytucji nie definiują pojęcia wyłączenia, jednak dzięki wykładni systemowej tego przepisu wskazać należy, że art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii „własności prywatnej”. Wynika to z samej konstrukcji pojęcia wyłączenie („wy-właszczenie”) stanowiącego synonim instytucji umożliwiającej państwu – w drodze wyjątku – na ingerencję w konstytucyjne gwarancje własności. W tym znaczeniu wyłączenie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej, wyrażonej w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji). Trwałość i nienaruszalność „własności prywatnej” oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną z naczelných zasad ustrojowych Konstytucji (zob. wyrok z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135).

Wyłączenie najczęściej kojarzone jest z wyłączeniem nieruchomości, które zostało zdefiniowane w art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.) jako „Wyłączenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”. Jednakże konstytucyjne pojęcie wyłączenia ma charakter autonomiczny i nie jest ograniczone żadną definicją ustawową. Wyłączeniem w rozumieniu konstytucyjnym jest każde odjęcie lub ograniczenie prawa majątkowego. Bez znaczenia pozostaje przy tym jego źródło, czy też istnienie i charakter podstawy prawnej wyłączenia. Zakres praw podlegających konstytucyjnej ochronie nie ogranicza się bowiem jedynie do własności w rozumieniu cywilnoprawnym. Pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych (por. wyrok z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41). W konsekwencji należy szeroko rozumieć konstytu-

cyjne pojęcie wywłaszczenia, a więc jako przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych.

4.2. W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy regulacja zawarta w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. (i wydana na jej podstawie tzw. uchwała krajobrazowa) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek usunięcia przez właściciela na jego koszt, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, wypełnia znamiona konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia.

Na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości interpretacyjne wywołuje zagadnienie, czy pojęcie wywłaszczenia dotyczy wszelkich wypadków przymusowego pozbawienia lub odjęcia własności prywatnej na cel publiczny, tj. bez względu na formę tego odjęcia. Brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie przesądza, czy chodzi o pozbawienie indywidualnego prawa majątkowego w drodze aktu indywidualnego, czy też wywłaszczenie może następować w drodze aktu generalnego (tzw. wywłaszczenie *ex lege*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się z jednej strony, że wywłaszczenie na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być ujmowane szeroko, a więc jako wszelkie w zasadzie pozbawienie lub ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, bez względu na formę tego odjęcia (por. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Z drugiej strony jednak Trybunał przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości. To znaczy, że nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego (por. wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65).

Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest ściśle związane z treścią art. 21 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Norma art. 21 ust. 2 Konstytucji obejmuje zatem wszelkie formy godzenia w tę ochronę, czyli nie tylko pozbawienie, lecz także ograniczenie prawa własności. Formy te, przybierające postać wywłaszczenia, podlegają określonym w Konstytucji regułom, a więc mogą być stosowane jedynie dla realizacji celów publicznych i za słusznym odszkodowaniem. Przyjęcie przez organ gminy aktu prawa miejscowego, jakim jest tzw. uchwała krajobrazowa, jest niewątpliwie motywowane interesem publicznym. Jak słusznie wskazuje Prokurator Generalny gmina chce w ten sposób zadbać o przestrzeń publiczną i doprowadzić do tzw. ładu reklamowego. Skutkiem takiego działania jest godzenie w prawa majątkowe właścicieli tablic i nośników powstałych przed wejściem w życie tej uchwały, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę. Właściciele są bowiem zmuszeni do usunięcia tablic i nośników objętych uchwałą, na własny koszt i bez zapewnienia im odszkodowania. Oznacza to, że ich prawo własności zostało ograniczone, ponieważ nie mogą oni korzystać ze swojej nieruchomości w zakresie objętym treścią uchwały krajobrazowej, a dodatkowo zmuszeni są do zlikwidowania przedmiotu stanowiącego część ich majątku. Art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nie przewiduje przy tym ani możliwości wprowadzenia wyjątków w zakresie dostosowania tablic i nośników do warunków określonych w uchwale krajobrazowej, ani określenia przez organ gminy mechanizmu kompensacyjnego. Oznacza to, że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie, wywołuje skutek w postaci ograniczenia praw majątkowych jednostek w celu realizacji interesu publicznego. W tym zakresie kwestionowana regulacja wypełnia przesłanki konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, pomimo przyjęcia formy aktu prawa miejscowego, a nie decyzji indywidualnej. Na ustawodawcy ciążył zatem obowiązek zapewnienia podmiotom objętym uchwałą krajobrazową, w zakresie wskazanym w pytaniach prawnych, mechanizmu kompensacyjnego będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy art. 21 ust. 2

Konstytucji. Brak tego mechanizmu stanowi pominięcie prawodawcze, którego istnienie sprawia, że w zakresie, w jakim kwestionowany przepis nie przewiduje takiego mechanizmu, jest on niezgodny z Konstytucją.

4.3. W dalszej kolejności należy wskazać, że brak w kwestionowanym przepisie mechanizmu kompensacyjnego powoduje bezprawność ingerencji w prawa majątkowe, czego skutkiem jest naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uchwała krajobrazowa eliminuje bowiem prawny skutek decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę wskazanych w niej tablic i nośników reklamowych powstałych przed wejściem w życie uchwały. Właściciele nieruchomości, którzy występowali o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych, działali w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna w tym zakresie zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej. Odebranie im możliwości prowadzenia tej działalności, bez zapewnienia im słusznego odszkodowania sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie, na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Prowadzi to do naruszenia interesu właścicieli tablic i nośników reklamowych objętych uchwałą krajobrazową ze względu na legislacyjną działalność państwa, w stosunku do tych podmiotów, które dochowały wszelkiej staranności o legalność swoich działań i którym państwo w majestacie prawa zezwoliło na taką działalność. Z tego powodu Trybunał uznał, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji.

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Wobec stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji przeprowadzenie oceny merytorycznej w zakresie zgodności z pozostałymi wzorcami kontroli było zbędne.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy występuje niezgodność kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, można zaniechać dalszej oceny merytorycznej, a postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi może być umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku (por. wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, OTK ZU A/2018, poz. 4, wraz z powołanymi tam wyrokami).

Tym samym Trybunał Konstytucyjny na mocy art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zgodności wskazanego w pytaniach prawnych przepisu z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.