



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 czerwca 2026 r.

Pozycja 78

## POSTANOWIENIE

z dnia 9 czerwca 2026 r.

Sygn. akt SK 83/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz  
Justyn Piskorski  
Bogdan Święczkowski – sprawozdawca  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 czerwca 2026 r., skargi konstytucyjnej spółki [...] sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), rozumianych w ten sposób, że „organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych «w przepisach» (art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* [ustawy – Prawo budowlane]) w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu”, z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c ustawy – Prawo budowlane „(wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 pkt 6 ...) rozumianego w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych zwolnione jest z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu”, z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64, art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741), „rozumian[ych] w ten sposób, że rada gminy może w sposób dowolny i nieograni-

czony żadnym terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami [ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym] ukształtowanymi mocą wejścia w życie [ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu], co skutkuje zróżnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów [ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym], w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 [ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym]”, z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 w związku z art. 94 Konstytucji,

- 4) art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.; w wersji sprzed zmian wprowadzonych art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1090), „jako sformułowan[ego] w sposób niejasny, niepoprawny i nieprecyzyjny uniemożliwiający prawidłowe zdekodowanie jednoznacznej normy prawnej”, z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 5) art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. powołanej w punkcie 4, rozumianego w ten sposób, że „na jego podstawie Naczelny Sąd Administracyjny może skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym wbrew wnioskowi strony i bez wykazania przesłanki konieczności rozpoznania sprawy i przy braku uzasadnienia niemożliwości przeprowadzenia jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku” oraz „umożliwia odstępianie od publicznego ogłoszenia wyroku”, z art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 6) § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym z art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 15 października 2021 r. spółka [...] sp. z o.o. (dalej: skarżąca lub spółka) wniosła o zbadanie zgodności:

- 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333; dalej: prawo budowlane) rozumiane w ten sposób, że „organ nadzoru budowlanego może wydać

- nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych «w przepisach» (art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* [prawa budowlanego]) w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu”, z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego „(wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 pkt 6 ...) rozumian[ego] w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych zwolnione jest z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu”, z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64, art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji;
  - 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774; dalej: ustawa krajobrazowa) w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym) „rozumian[ych] w ten sposób, że rada gminy może w sposób dowolny i nieograniczony żadnym terminem utrzymywać w mocy przepisy prawa miejscowego sprzeczne z przepisami [ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym] ukształtowanymi mocą wejścia w życie [ustawy krajobrazowej], co skutkuje zróżnicowaniem zastosowania przepisów rangi ustawowej, tj. przepisów [ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym], w stosunku do adresatów tych przepisów w zależności od tego, czy dana rada gminy zdecydowała się na wypełnienie upoważnienia wskazanego w art. 37a ust. 1 i 3 [ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym]”, z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 w związku z art. 94 Konstytucji;
  - 4) art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa marcowa w wersji sprzed zmian wprowadzonych art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1090), „jako sformułowan[ego] w sposób niejasny, niepoprawny i nieprecyzyjny uniemożliwiający prawidłowe zdekodowanie jednoznacznej normy prawnej”, z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji;
  - 5) art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy marcowej, rozumianego w ten sposób, że „na jego podstawie Naczelny Sąd Administracyjny może skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym wbrew wnioskowi strony i bez wykazania przesłanki konieczności rozpoznania sprawy i przy braku uzasadnienia niemożliwości przeprowadzenia jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku” oraz „umożliwia odstąpienie od publicznego ogłoszenia wyroku”, z art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
  - 6) § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu

niu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym (dalej: zarządzenie nr 39) z art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca prowadzi działalność gospodarczą, polegającą na wynajmowaniu powierzchni handlowych poszczególnym sprzedawcom. Pozyskała prawo do nieruchomości, aby umieścić na niej szyld z informacją o swoich najemcach, gdyż informacja o tym, jacy handlowcy oferują usługi w budynku, jest elementem niezbędnym do skutecznego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącą.

Skarżąca otrzymała zgodę na wykonanie robót budowlanych polegających na realizacji prac ziemnych obejmujących m.in. posadowienie szyldu informującego o działalności spółki. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w wyniku przeprowadzonej kontroli robót budowlanych prowadzonych przez spółkę wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie legalności robót budowlanych. W wyniku postępowania wspomniany organ nakazał spółce rozbiórkę szyldu, gdyż wykonanie tych robót odbiegało od ustaleń i warunków wskazanych w innych przepisach zakazujących lokowania reklam wolnostojących. Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA), którą ten sąd oddalił w całości. Wyrok WSA został zaskarżony skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), którą ten sąd oddalił na posiedzeniu niejawnym. Skarżąca wskazała wyrok wydany przez NSA jako ostatecznie rozstrzygający o jej konstytucyjnych prawach i wolnościach.

Zdaniem skarżącej, sytuacja, w której skarżąca otrzymała prawo do postawienia szyldu we wskazanym miejscu, a następnie otrzymała nakaz jego rozbiórki, stanowi arbitralne i niespodziewane „dla obywatela «odwrócenie» skutków braku zastosowania się przez organy administracji do procedury ustalonej przez ustawodawcę, kosztem utraty praw nabytych podmiotu dokonującego zgłoszenia” (skarga, s. 7).

Uzasadniając zarzut z punktu 1 *petitum* skargi, skarżąca zaznaczyła, że wskazane przez nią przepisy umożliwiają wydanie nakazu rozbiórki w odniesieniu do inwestycji zrealizowanej w oparciu o skutecznie dokonane zgłoszenie potwierdzone decyzją innego organu administracyjnego. Naruszają one zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony prawa własności oraz swobody działalności gospodarczej. Inwestor nie może polegać na rozstrzygnięciach organu administracji publicznej, ponieważ mogą one zostać następnie zmienione na podstawie identycznego stanu faktycznego, przy czym odpowiedzialność za ewentualne omyłki czy zaniedbania organu przerzucona zostaje na inwestora. W oparciu o obowiązujące przepisy właściciel nieruchomości lub inwestor nie może być pewien, że nie spotkają go negatywne konsekwencje, nawet jeśli będzie postępował zgodnie z przepisami i w zaufaniu do obowiązujących procedur. Ponadto, spółka dostosowała się do obowiązujących norm prawnych, tj. wniosła zgłoszenie, a także wstrzymała się z wykonaniem robót budowlanych, aż do uzyskania przez zgłoszenie przymiotu ostateczności. Uzyskała również dodatkowe potwierdzenie zgodności z prawem postępowania związanego z robotami budowlanymi na nieruchomości, a mimo to zarzucono jej, iż narusza prawo. Obciążono ją też kosztami doprowadzenia nieruchomości do stanu zgodnego z tym obowiązującym na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżąca wskazała też, że niezgodne z Konstytucją jest to, że organ *de facto* dysponuje nieograniczonym czasem na „zgłoszenie sprzeciwu”.

Ponadto, zgodnie z art. 21 Konstytucji, ustawodawca powinien był tak ukształtować normę kwestionowaną, by właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować prawem własności i mieć możliwość prowadzenia robót budowlanych na swojej nieruchomości zgod-

nie z normami prawa budowlanego. Skarżąca zauważyła również, że norma ta przewiduje niekonstytucyjne wyłączenie bez odszkodowania, gdyż tym w istocie jest rozbiórka. Skarżąca wyjaśniła, że uzyskała tytuł prawny do przedmiotowej nieruchomości, by umieścić na niej szyld z informacjami o sklepach znajdujących się w budynku. Jednakże, rozbiórka szyldu spowoduje, że nie będzie ona mogła korzystać z nieruchomości zgodnie z zamierzonym celem. Ograniczy to jej prawo do dysponowania jej własnością. Ponadto, takie ograniczenie własności nie jest proporcjonalne do nakładanych ciężarów.

Regulacja wskazana w punkcie 1 *petitum* skargi ogranicza także swobodę działalności gospodarczej, gdyż przewiduje brak możliwości zagospodarowania na cele związane z działalnością gospodarczą nieruchomości należącej do przedsiębiorcy, co może powodować mniej lub bardziej dotkliwe skutki dla przedsiębiorcy. W sprawie skarżącej ograniczenie to polegało na nieuzasadnionym odmówieniu umiejscowienia szyldu z informacją o podmiotach prowadzących działalność w galerii handlowej należącej do skarżącej. Szyld wpływa pośrednio na liczbę klientów poszczególnych sklepów, a to z kolei przekłada się na przychód skarżącej. Ograniczenie to, zdaniem skarżącej, jest nieproporcjonalne i niekonieczne.

W odniesieniu do zarzutu z punktu 2 *petitum* skargi, skarżąca zauważyła, że art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego zezwala, aby organ administracyjny arbitralnie oceniał, co stanowi tablicę oraz urządzenie reklamowe w oparciu o kryteria nieprzewidziane w ustawie, a to z kolei wprowadza możliwość różnicowania sytuacji prawnej adresatów decyzji administracyjnych znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej. Przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż nie wyznacza jasnych kryteriów pozwalających na określenie cech, jakie powinny posiadać tablice i urządzenia reklamowe, by można było je posadowić na nieruchomości bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Przepis ten nie określa cech, które wykluczałyby możliwość posadowienia tablicy lub urządzenia reklamowego na nieruchomości w oparciu o zgłoszenie. Niejasne sformułowanie wspomnianego przepisu umożliwiło organom administracji publicznej oraz sądom administracyjnym arbitralne dokonanie wykładni tego przepisu w oparciu o kryteria pozaustawowe. Jako że wspomniana regulacja jest nieprecyzyjna i niedookreślona, to jest ona niezgodna z art. 7 Konstytucji, ponieważ może prowadzić do podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej poza granicami wyznaczonymi przez prawo.

Przepis ten stanowi także nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, które obejmuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zarządzanie nieruchomością, jej przebudowę, gdyż pozwala na arbitralne stosowanie przez organ administracji publicznej wobec właściciela nieruchomości dodatkowych obostrzeń w postaci wymogu uzyskania pozwolenia na budowę. Narusza zatem art. 21 i art. 64 Konstytucji. Ograniczenie możliwości dysponowania nieruchomością wpływa także na ograniczenie swobody działalności gospodarczej, która wynika z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Ponadto, brak jednolitych kryteriów definiujących tablice i urządzenia reklamowe umożliwia interpretowanie tych pojęć organom administracji publicznej, a to z kolei może skutkować nierównym traktowaniem obywateli, gdyż w podobnych wypadkach organy administracji będą udzielały zezwolenia na prowadzenie robót budowlanych lub odmawiały go. Tym samym, przepis ten narusza zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji przewidziane w art. 32 Konstytucji.

W odniesieniu do punktu 3 *petitum* skargi, skarżąca zauważyła, że art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 u.p.z.p. zakładają, że rada gminy nie będzie miała możliwości zakazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego usytuowania szyldów na nieruchomości (zob. skarga, s. 19). Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej, niezgodne z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym przepisy aktów prawa miejscowego zachowują moc, a zatem może obowiązywać akt prawa miejscowego sprzeczny z aktem normatywnym o wyższej randze prawnej, jakim jest ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, co narusza zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) i hierarchicz-

nej budowy polskiego systemu źródeł prawa (art. 87 i art. 94 Konstytucji). Art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej zakłada utrzymanie w mocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sprzecznych ze znowelizowaną ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa krajobrazowa nie zawiera też przepisów regulujących termin, w którym rady gmin mają dostosować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanej ustawą krajobrazową ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a zatem jednocześnie mogą obowiązywać „stare” miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wydane przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej sprzeczne z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym oraz plany wydane na podstawie znowelizowanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, co różnicuje sytuację prawną obywatela znajdującego się w różnych gminach. W jednej gminie może obowiązywać miejscowy plan regulujący możliwość i warunki ustawiania szyldów, podczas gdy w innej będzie to regulowane przez uchwałę krajobrazową i inne zasady. Zatem obywatele w podobnych sytuacjach, właściciele nieruchomości o podobnych rozmiarach, przeznaczeniu i lokalizacji będą traktowani w odmienny sposób. Narusza to art. 32 w związku z art. 64 Konstytucji. Rozwiązanie to nie spełnia też wymogów proporcjonalności, szczególnie przesłanki niezbędności (zob. skarga, s. 20 i 21). Kwestionowana regulacja nie gwarantuje również jednostce stosującej się do przepisów utrzymanych w mocy bezpieczeństwa prawnego przewidzianego w art. 2 Konstytucji.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu z punktu 4 *petitum* skargi, skarżąca zarzuciła, że modyfikacje procedury sądownoadministracyjnej wprowadzone ustawą marcową doprowadziły do tego, iż NSA nie przeprowadził rozprawy w sprawie skarżącej, mimo że wniosowała ona o jej przeprowadzenie. Kwestionowany przepis był podstawą rozpoznania sprawy skarżącej na posiedzeniu niejawnym. Przepis ten jest sformułowany w niejasny, niepoprawny i nieprecyzyjny sposób, przez co niemożliwe jest prawidłowe zdekodowanie jednoznacznej normy prawnej, co narusza art. 2 Konstytucji, a także art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, z których wynika zasada określoności ustawy. Niejasne sformułowanie wspomnianego przepisu daje NSA nadmierną swobodę w określaniu ograniczeń praw konstytucyjnych.

Norma zakwestionowana w punkcie 5 *petitum* skargi narusza, zdaniem skarżącej, art. 45 ust. w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca zakwestionowała w ramach tego zarzutu utrwaloną wykładnię wspomnianej normy, zgodnie z którą sąd uprawniony jest do nieprzeprowadzania rozprawy wbrew wnioskowi strony i bez wykazania przesłanki konieczności rozpoznania sprawy i uzasadnienia niemożliwości przeprowadzenia jej na odległość z jednoczesnym przekazem obrazu i dźwięku. Narusza ona prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 Konstytucji oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej wynikające z art. 2 Konstytucji. Art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy marcowej, zgodnie z utrwalonym, upowszechnionym i jednolitym rozumieniem nadanym mu przez NSA umożliwiającą przeprowadzenie posiedzenia niejawnego w sprawie kasacyjnej na zasadzie wyjątku od zasady jawnego rozpoznawania spraw, co zdaniem skarżącej, nie realizuje wartości określonych w art. 45 ust. 2 Konstytucji, który nie umożliwia wyłączenia jawności postępowania na czas epidemii COVID-19.

W uzasadnieniu punktu 6 *petitum* skargi skarżąca wskazała, że § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39 narusza art. 45 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż wprowadza nakaz rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych, również skarg kasacyjnych, podczas gdy art. 45 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje możliwości ograniczenia prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy z uwagi na przesłankę ochrony zdrowia powołaną w tym zarządzeniu. Ponadto zarządzenie wprowadza bezwzględny nakaz rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych, a tym samym dopuszcza arbitralne działanie sądu, gdyż pozwala, aby sąd bez uzasadnienia skierował sprawę na posiedzenie niejawne, czym nieproporcjonalnie ogranicza prawo do sądu.

2. W piśmie z 21 listopada 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 21 listopada 2022 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu dotyczącego § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39 ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, a w pozostałym zakresie wniósł o uznanie skargi za bezzasadną.

Prezes NSA wskazał, że art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego nie były przepisami, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach skarżącej. Organ odwoławczy w sprawie skarżącej w rozstrzygnięciu powołał się na art. 50 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego i to ten przepis miał zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Zatem nie ma podstaw do badania zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych w punkcie 1 *petitum* skargi.

Z kolei w odniesieniu do art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego, Prezes NSA zwrócił uwagę, że cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty czy trwałość związania z gruntem nie są nieskonkretyzowanymi kryteriami pozaustawowymi, wbrew twierdzeniom skarżącej. Z przepisów prawa budowlanego mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie jasno wynika, że konstrukcja obiektu budowlanego wymagała pozwolenia na budowę, a nie zgłoszenia robót budowlanych. Stanowisko to było oparte na ustaleniach, które nie były kwestionowane w skardze kasacyjnej. Organy administracji rozpatrujące sprawę słusznie uznały w oparciu o ustawowe kryteria, że obiekt budowlany w niniejszej sprawie nie jest obiektem budowlanym wymienionym w art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego, lecz wolno stojącym urządzeniem reklamowym trwale związanym z gruntem, którego dotyczy art. 3 pkt 3 prawa budowlanego. Zatem słusznie uznano w sprawie, że budowa wymagała pozwolenia zgodnie z art. 28 ust. 1 prawa budowlanego.

Prezes NSA zaznaczył, że nie ma również podstaw, by uznać art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej w związku z art. 37a ust. 1 i 3 u.p.z.p. za niezgodny z wzorcami przywołanymi w punkcie 3 *petitum* skargi. Podkreślił także, że organy obu instancji oraz sąd pierwszej instancji rozpatrujący sprawę skarżącej słusznie przyjęły, iż obiekt budowlany narusza przepisy obowiązującego planu miejscowego. Podkreślił, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy krajobrazowej, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc, a zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy krajobrazowej, regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. Przepisy te są zatem jasne i jednoznaczne.

Również art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy marcowej oraz § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39 nie naruszają przywołanych wzorców kontroli. Prezes NSA zauważył, że prawo do jawnego postępowania sądowego może podlegać ograniczeniom na warunkach ogólnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji z zastosowaniem tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z tym przepisem, konstytucyjne przesłanki ograniczenia praw jednostki obejmują bezpieczeństwo lub porządek publiczny, zdrowie oraz prawa innych osób. Zatem prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy nie powinno być absolutyzowane, gdyż ustawodawca, upoważniony przez ustrojodawcę, może stanowić przepisy i podejmować inicjatywy, mające na celu ochronę wartości nadrzędnych z punktu widzenia całego społeczeństwa, które obejmują także zdrowie i życie obywateli. Kwestionowany przepis odnosił się do stanu zagrożenia epidemicznego i służył ochronie zdrowia publicznego, porządku publicznego, wolności i praw jednostek, a także zobowiązania władz publicznych do zwalczania chorób epidemicznych wynikającego z art. 68 ust. 4 Konstytucji. Ponadto, ograniczenie jawności postępowania nie jest równoznaczne z pozbawie-

niem strony możliwości działania czy obrony swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdyż strona ma prawo do zajęcia stanowiska w sprawie czy do dokonywania czynności procesowych takich jak składanie pism i wniosków.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39, uczestnik postępowania zauważył, że podstawą skierowania sprawy na posiedzenie niejawne nie było wspomniane zarządzenie, ale art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy marcowej wskazany jako wyłączna podstawa skierowania sprawy na posiedzenie niejawne, a zatem nie ma podstaw do badania zgodności z Konstytucją § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39.

## II

Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje:

1. Skarga dotyczy zbadania zgodności: 1) art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333; dalej: prawo budowlane) z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego „(wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 pkt 6)” z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64, art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji; 3) art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) w związku z art. 37a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741; dalej: u.p.z.p.) z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 w związku z art. 87 w związku z art. 94 Konstytucji; 4) art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa marcowa), w wersji sprzed zmian wprowadzonych art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090; dalej: ustawa z 2021 r.), z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji; 5) art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy marcowej z art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 6) § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym (dalej: zarządzenie nr 39), z art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W powołanym przepisie ustawy zasadniczej ustrojodawca wprowadził wymóg istnienia bezpośredniego związku między treścią wskazanych w skardze konstytucyjnej norm i naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna powinna zawierać: 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 (pkt 1); wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); 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 (pkt 3).

Należy podkreślić, że prawidłowe wykonanie przez skarżącą obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącej – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na przedstawieniu treści prawa lub wolności wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącą, działający *ex officio*, Trybunał Konstytucyjny. W konsekwencji porzucenie przez skarżącą na lakonicznym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43 i powołane tam orzecznictwo).

Podstawy umorzenia postępowania prowadzonego przed Trybunałem ustawodawca uregulował w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie ze wskazanym przepisem, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, a także 5) w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konieczność badania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, istnieje na każdym etapie postępowania (por. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 i cytowane tam orzecznictwo). Powyższe oznacza, że wydane w sprawie postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej biegu nie wyklucza wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na dalszym etapie sprawy. Uwzględniając przedstawione wywoady, Trybunał był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania niniejszej skargi. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza bowiem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (zob. postanowienie z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

Powyższe okoliczności Trybunał uwzględnił, dokonując analizy skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny przystąpił do zbadania zarzutu z punktu 1 *petitum* skargi, przy czym uznał za konieczne zbadanie, czy zaskarżone przepisy

były podstawą prawną wskazanego przez skarżącą ostatecznego orzeczenia sądowego zapadłego w jej sprawie. Skarżąca przedmiotem niniejszej skargi w punkcie 1 uczyniła art. 50 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 7 w związku z art. 30 ust. 5 i 6 prawa budowlanego rozumiane w ten sposób, że „organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz rozbiórki obiektu budowlanego z uwagi na wykonanie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych «w przepisach» (art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* [prawa budowlanego]) w sytuacji gdy owa sprzeczność z przepisami była znana organowi na etapie dokonania przez inwestora zgłoszenia i organ nie zgłosił skutecznie w tej procedurze sprzeciwu”. Jako orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o jej konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżąca wskazała wyrok NSA. Jednakże Trybunał zwrócił uwagę, że wspomniany wyrok nie został wydany na podstawie przepisów przywołanych w punkcie 1 *petitum* skargi. Trybunał ustalił, że „podstawą nakazania w rozpoznawanej sprawie nakazu rozbiórki jest art. 51 ust. 1 pkt 1 i ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego” (wyrok NSA, s. 22) i to z tych przepisów można wyprowadzić normę zakwestionowaną w zarzucie z punktu 1 *petitum* skargi.

W związku z tym, że przywołane w punkcie 1 *petitum* skargi przepisy nie stanowiły podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącej, należało umorzyć niniejsze postępowanie w zakresie kontroli tych przepisów na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. W przypadku skargi konstytucyjnej musi istnieć szczególna korelacja aktów indywidualnego stosowania prawa i aktów normatywnych, wyrażająca się w dopuszczalności zakwestionowania tylko takiej regulacji normatywnej, która była podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie skarżącej.

Warunkiem koniecznym dla merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest – co do zasady – wskazanie przez skarżącą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu czy też przepisów aktu normatywnego. Zaskarżony przepis winien zatem stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej wolności i praw określonych w Konstytucji (zob. postanowienie z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7).

Następnie Trybunał przeanalizował zarzut z punktu 2 *petitum* skargi, w którym skarżąca zarzuciła niezgodność z Konstytucją art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c prawa budowlanego „(wcześniej przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. art. 29 ust. 2 pkt 6) rozumiany w ten sposób, że nie każde wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych zwolnione jest z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu znaczenie mają cechy obiektu budowlanego takie jak jego gabaryty oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu”.

Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowany przepis nie wyznacza jasnych kryteriów pozwalających określić, jakie cechy powinny posiadać tablice i urządzenia reklamowe, by można je było posadowić na danej nieruchomości bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Przepis ten ani też inne przepisy zawarte w prawie budowlanym nie określają cech, które wykluczają możliwość posadowienia tablicy lub urządzenia reklamowego na nieruchomości na podstawie zgłoszenia (zob. skarga, s. 15).

W pierwszej kolejności Trybunał zwrócił uwagę, że nie wszystkie wzorce kontroli przywołane przez skarżącą mogą pełnić funkcję wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Dotyczy to art. 2, art. 7, art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną art. 2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli. Przepis ten, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie TK, nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony można domagać się w skardze konstytucyjnej. Art. 2 Konstytucji może być wzorcem

kontroli wyjątkowo – po pierwsze wtedy, gdy skarżąca wywiedzie z niego prawa lub wolności, które nie zostały wyrażone w innych przepisach Konstytucji, a po drugie, gdy zasada wyrażona w art. 2 Konstytucji została wskazana dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym (zob. np. postanowienia TK z: 14 grudnia 2022 r., sygn. SK 8/21, OTK ZU A/2023, poz. 6; 10 stycznia 2001 r., sygn. Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; 20 lutego 2008 r., sygn. SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22, a także wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał stwierdził, że skarżąca nie wywiodła z art. 2 Konstytucji żadnego prawa podmiotowego, ani też nie skonkretyzowała wynikających z tego przepisu praw, które nie zostały wskazane w innych przepisach konstytucyjnych. Skarżąca w uzasadnieniu skargi ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że art. 2 Konstytucji zawiera dyrektywy skierowane do władzy publicznej, w tym zasadę pewności prawa, która nakazuje stanowić prawo w sposób precyzyjny i jasny i przywołała cytaty z orzecznictwa Trybunału dotyczące treści wspomnianej zasady, a następnie stwierdziła, że organy administracji publicznej i sądy administracyjne w jej sprawie dokonały arbitralnej wykładni zakwestionowanej regulacji. Dana argumentacja nie odnosi się jednak do uprawdopodobnienia naruszeń wolności i praw konstytucyjnych, których ochrony można dochodzić w drodze skargi konstytucyjnej.

Z kolei art. 7 Konstytucji przewiduje nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa i jest adresowany do organów władzy publicznej. Adresatami tego przepisu nie są obywatele ani inne osoby będące podmiotami wolności lub praw wskazanych w rozdziale II Konstytucji. Przepis ten nie stanowi także podstawy dla skonstruowania publicznego prawa podmiotowego obywateli zawierającego roszczenie do organów władzy publicznej o działanie na podstawie i w granicach prawa (zob. P. Tuleja, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016)

Natomiast art. 20 Konstytucji, stanowiący, że „[s]półeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”, wyraża podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a nie prawo podmiotowe, którego naruszenia można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej. Również art. 21 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, nie wyraża prawa lub wolności jednostki, a zatem nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Zatem postępowanie w zakresie kontroli regulacji przywołanej w punkcie 2 *petitum* skargi z art. 2, art. 7, art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji ulega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Jedynie art. 64 oraz przywołane związkowo art. 22 i art. 32 Konstytucji mogłyby pełnić funkcję wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu, jednakże Trybunał zauważył także, że argumentacja skarżącej dotyczyła nieprawidłowego, jej zdaniem, zastosowania przepisu w jej sprawie, o czym świadczą następujące sformułowania zawarte w uzasadnieniu skargi. Skarżąca stwierdziła, że nieprawidłowość związana z niejasnym sformułowaniem zakwestionowanego przepisu „jest szczególnie widoczna w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej, w której organy administracji publicznej a w ślad za nimi sądy administracyjne dokonały arbitralnej wykładni art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c) UPB (d. art. 29 ust. 2 pkt 6 UPB) w oparciu o kryteria pozaustawowe takie jak gabaryty, sposób usztywnienia, czy wysokość szyldu a także – w przypadku NSA – arbitralną wykładnię pojęcia «instalowanie» tablic i urządzeń reklamowych. W Wyroku NSA odwołał się do sposobu konstrukcji szyldu, którego dotyczy sprawa i uznał, że miała miejsce jego budowa a nie instalacja (s. 12-13)” – (skarga, s. 15).

Za umorzeniem postępowania w zakresie zarzutu z punktu 2 *petitum* skargi przemawia także to, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Na skarżącą spoczywa obowiązek odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli – zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy, jednakże w odniesieniu do naruszenia przez kwestionowany przepis art. 64 Konstytucji skarżąca w uzasadnieniu skargi ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że kwestionowana regulacja „we wskazanym w *petitum* rozumieniu stanowi nieuzasadnione ograniczenie wykonywania prawa własności, na które składa się również prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zarządzanie nieruchomością, jej przebudowa etc. – co stanowi naruszenie art. 21 i 64 Konstytucji” (skarga, s. 16). Argumentacja skarżącej polegała na przytoczeniu cytatu z wyroku Trybunału i stwierdzeniu, że ustawodawca przez to, iż nie wyznaczył jasnych kryteriów stosowania kwestionowanego przepisu, „zaniechał równocześnie wyznaczenia granic korzystania przez właściciela nieruchomości z przysługujące[go] mu prawa własności, w szczególności prawa do dysponowania nieruchomością” (skarga, s. 17). Uzasadnienie omawianego zarzutu opiera się na przywołaniu przez skarżącą argumentów za tym, dlaczego stawianie tablic reklamowych ma znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej takiej jak ta prowadzona przez skarżącą oraz na wyjaśnieniu, dlaczego skarżąca zastosowała działanie marketingowe polegające na posadowieniu szyldu reklamowego na swojej nieruchomości.

Z kolei skarżąca, wskazując, że kwestionowana regulacja narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 Konstytucji, przytoczyła cytaty z orzeczeń Trybunału i dodała, że kwestionowany w punkcie 2 *petitum* skargi przepis tworzy możliwość nierównego traktowania obywateli i dyskryminowania podmiotów gospodarczych, jakimi są galerie handlowe, którym zgodnie z kwestionowaną regulacją można odmówić możliwości posadowienia szyldów proporcjonalnych do prowadzonej przez nich działalności.

Trybunał stwierdził, że treść skargi uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutu z punktu 2 *petitum* skargi dotyczącego niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 w związku z art. 22 oraz art. 32 Konstytucji ze względu na brak należytego uzasadnienia wskazanego zarzutu.

Natomiast analizując zarzut z punktu 3 *petitum* skargi, Trybunał ponownie zwrócił uwagę, że niektóre z przywołanych wzorców kontroli, tj. art. 2, art. 7, a także przywołane związkowo art. 87 oraz art. 94 Konstytucji nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą. Rola art. 2 oraz art. 7 Konstytucji jako wzorców kontroli została omówiona powyżej, zatem przepisy te nie będą przedmiotem rozważań Trybunału. Natomiast w odniesieniu do art. 87 Konstytucji stanowiącego w ust. 1, że „[ź]ródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”, a w ust. 2, że „[ź]ródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego” oraz art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym „organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”, Trybunał przypomniał, że przepisy te nie wyrażają praw i wolności jednostki.

Zatem postępowanie w zakresie kontroli regulacji przywołanej w punkcie 3 *petitum* skargi z art. 2, art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji ulega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Spośród wzorców kontroli przywołanych w punkcie 3 *petitum* skargi, jedynie art. 64 w związku z art. 32 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji mogłyby pełnić funkcję wzorca kontroli

konstytucyjności, jednakże zarzuty niezgodności kwestionowanych przepisów z tymi wzorcami kontroli nie zostały właściwie uzasadnione. W uzasadnieniu tego zarzutu, skarżąca wy-suwała postulaty *de lege ferenda*, proponując, jej zdaniem, lepsze rozwiązania prawne i ograniczając się jedynie do przytoczenia fragmentów orzeczeń Trybunału. Omawiając zarzut nieproporcjonalności kwestionowanej regulacji, skarżąca wskazała, że „[r]ozwiązanie przyjęte przez Ustawodawcę w art. 12 ust. 1 i ust. 2 Ustawy krajobrazowej w ocenie Spółki nie jest jednak niezbędne dla ochrony wskazanego wyżej interesu. Proporcjonalnym środkiem byłoby wprowadzenie okresu przejściowego, podczas którego rady gmin miałyby możliwość dopasowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do znowelizowanego UPZP. Wprowadzenie takiego środka również umożliwiłoby ochronę porządku publicznego oraz środowiska bez konieczności naruszenia zasady równości wobec prawa” (skarga, s. 20-21).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 w związku z art. 64 Konstytucji, skarżąca wspominała jedynie, że „(...) obywatele znajdujący się w podobnych sytuacjach (np. będący właścicielami nieruchomości o podobnych rozmiarach, przeznaczeniu i lokalizacji) będą traktowani w sposób różny. Przykładowo Spółka zgodnie z MPZP nie może postawić szyldu na Nieruchomości, natomiast inny właściciel nieruchomości znajdującej się w gminie, która wydała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w oparciu o znowelizowaną przez Ustawę krajobrazową UPZP będzie taką możliwość mieć. Powyższe stanowi naruszenie art. 32 w zw. z art. 64 Konstytucji” (skarga, s. 20). Nie można uznać, że spełniony został wymóg uzasadnienia tego zarzutu.

Uzasadnienie zarzutu polegającego na tym, że norma kwestionowana w punkcie 3 skargi nie spełnia wymogu proporcjonalności, obejmuje jednakże postulaty *de lege ferenda* czy proponowanie lepszych, zdaniem skarżącej, rozwiązań legislacyjnych. Trudno uznać za wystarczający argument twierdzenie skarżącej, że „jeśli by przyjąć konieczność ograniczenia zasady równości wobec prawa wynikającą z przepisów art. 31 ust. 3 Konstytucji, to nie została ona wprowadzona w sposób proporcjonalny. W konsekwencji ograniczenie te nie jest uzasadnione, co skutkuje brakiem zgodności art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy krajobrazowej we wskazanym w *petitum* rozumieniu z art. 32 Konstytucji” (zob. skarga, s. 21).

Także w odniesieniu do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca ograniczyła się do formułowania zarzutów *de lege ferenda*, wskazując, że kwestionowana regulacja nie spełnia wymogu niezbędności.

W związku z tym Trybunał przypomniał, że wnioski *de lege ferenda* nie są objęte jego kognicją, a uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności nie polega na postulowaniu ustanowienia unormowania trafniejszego czy korzystniejszego z jakiegoś punktu widzenia. Skarżąca powinna była dowieść, dlaczego i w jaki sposób, w jej przekonaniu, zakwestionowany przepis jest niezgodny z normami konstytucyjnymi, a nie przekonywać, że przyjęcie innego, opcjonalnego rozwiązania ustawowego byłoby celniejsze, bardziej pragmatyczne czy nawet bliższe aksjologii konstytucyjnej.

Trybunał stwierdził zatem, że treść skargi uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutu z punktu 3 *petitum* skargi dotyczącego niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 w związku z art. 31 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji ze względu na brak należytego uzasadnienia.

W zarzucie z punktu 4 *petitum* skargi skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy marcowej. Trybunał zwrócił także uwagę, że po wydaniu wyroku w sprawie skarżącej zmianie uległo brzmienie zaskarżonego przepisu, wprowadzone przez art. 4 pkt 3 ustawy z 2021 r. Zmiana weszła w życie 3 lipca 2021 r. Należy zaznaczyć, że badanie w ramach niniejszej skargi obejmuje brzmienie przepisu obowiązujące w momencie wydania wyroku w sprawie skarżącej. Ust. 1 wspomnianego przepisu miał wówczas następujące brzmienie: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich

w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyrażą na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów”, a ust. 3: „Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów”.

Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność analizowanego przepisu, gdyż na jego podstawie NSA nie przeprowadził rozprawy i rozpoznał jej sprawę na posiedzeniu niejawnym, mimo że złożyła ona wniosek o przeprowadzenie rozprawy. Zdaniem skarżącej, kwestionowana regulacja jest sformułowana w sposób niejasny, niepoprawny i nieprecyzyjny, co uniemożliwia prawidłowe zdekodowanie jednoznacznej normy prawnej.

W ramach omawianego zarzutu skarżąca wskazała jako wzorce kontroli art. 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Trybunał zwrócił uwagę, że w ramach omawianego zarzutu art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności i związkowy z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie TK stanowiskiem, wskazane przepisy nie mogą stanowić samoistnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą, ponieważ same w sobie nie wyrażają praw ani wolności konstytucyjnych. Art. 31 ust. 3 Konstytucji może natomiast stanowić wyłącznie pomocniczy wzorzec kontroli. Nie wyraża on bowiem odrębnych wolności lub praw, lecz zasadę ogólną dotyczącą ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w związku z czym zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji wyrażającymi prawa podmiotowe. Należy również zauważyć, że zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi dla Trybunału źródło zasad prawidłowej legislacji, jednakże zasady prawidłowej legislacji, będące elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z art. 2 Konstytucji, nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sposób sformułowany w uzasadnieniu niniejszej skargi konstytucyjnej, gdyż nie wynikają z nich bezpośrednio wolności i prawa.

Ponadto, uzasadnienie analizowanego zarzutu wskazuje, że jest to skarga na zastosowanie przepisu, o czym świadczy następujące sformułowanie: „[w] wyniku niejasnego sformułowania przepisu doszło do nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu ograniczeń konstytucyjnego prawa jednostki do jawnego rozpatrzenia sprawy. W związku z tym doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady prawidłowej legislacji oraz art. 31 ust. 3 w aspekcie zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki” (skarga, s. 24).

W świetle dokonanych ustaleń należało uznać, że niniejsza skarga konstytucyjna nie jest skargą na przepis, ale skargą na jego zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, a powyższe wywody stanowią w znacznej mierze polemikę z zarządzeniem nr 39, który nie przeprowadził rozprawy wbrew wnioskowi skarżącej o jej przeprowadzenie.

Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do weryfikowania aktów stosowania prawa (zob. postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 16 grudnia 2016 r., sygn. SK 21/16, OTK ZU A/2016, poz. 97; 9 kwietnia 2019 r., sygn. SK 7/19, OTK ZU A/2019, poz. 15), a więc przedmiotem badania Trybunału są nie orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania

z systemu prawnego przepisów prawa niezgodnych z Konstytucją. Nie leży natomiast w kompetencji Trybunału kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej) ani sprawowanie kontroli ich stosowania lub niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej).

Do kognicji TK nie należy rozpatrywanie zarzutów błędnej subsumpcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. Trybunał może oceniać konstytucyjność aktu normatywnego. W wypadku rozpatrywania skargi konstytucyjnej może to być tylko ten akt (norma), który stanowił podstawę rozstrzygnięcia danej sprawy. Tymczasem zarzuty skarżącej kierują się przeciw zastosowaniu przepisu. Tego rodzaju kontrola konstytucyjności nie może być dokonana w ramach skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 7 maja 2008 r., sygn. SK 14/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 66). Z tego względu skarga konstytucyjna, jako skarga na stosowanie prawa, a nie na przepis, jest niedopuszczalna, co stanowi podstawę umorzenia postępowania na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK zakresie kontroli regulacji przywołanej w punkcie 4 *petitum* skargi z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Z kolei, w odniesieniu do zarzutu z punktu 5 *petitum* skargi, skarżąca przedmiotem kontroli uczyniła art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy marcowej, rozumiany w ten sposób, „że na jego podstawie Naczelny Sąd Administracyjny może skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym wbrew wnioskowi strony i bez wykazania przesłanki konieczności rozpoznania sprawy i przy braku uzasadnienia niemożliwości przeprowadzenia jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku” oraz „umożliwia odstępnie od publicznego ogłoszenia wyroku”, a jako wzorce kontroli przywołała art. 45 w związku z art. 2 oraz art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca zakwestionowała wspomniany przepis w wersji sprzed zmian wprowadzonych art. 4 pkt 3 ustawy z 2021 r.

Trybunał zauważył, że zarzut niekonstytucyjności przywołanej regulacji nie jest należycie uzasadniony. Mianowicie skarżąca, uzasadniając zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji, przytoczyła jedynie fragmenty z orzeczeń Trybunału dotyczące tego przepisu, przywołała stanowisko wyrażone w doktrynie prawa konstytucyjnego dotyczące znaczenia rozprawy jako formy rozpoznania sprawy, a także przepisy postępowania administracyjnego stanowiące realizację art. 45 Konstytucji.

W uzasadnieniu omawianego zarzutu w odniesieniu do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżąca zaproponowała lepsze, jej zdaniem, rozwiązania legislacyjne, twierdząc, że „przepis w treści nadanej mu jednolitym stosowaniem przez NSA pozbawia zatem strony prawa do rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie, co nie jest konieczne, gdyż można przeprowadzić rozprawę na odległość lub poczekać do końca stanu epidemii i powrotu sądów do normalnego funkcjonowania” (skarga, s. 27), oraz że „[p]rawidłowo sformułowany z punktu widzenia zasady proporcjonalności przepis powinien przewidywać obowiązek uzasadnienia przez sąd zarządzenia w przedmiocie skierowania skargi kasacyjnej na posiedzenie niejawne” (skarga, s. 28).

Zarzuty skarżącej skoncentrowały się na podważaniu działania sądu administracyjnego w jej sprawie i nie miały na celu wykazania niezgodności przepisu z Konstytucją. Skarżąca wskazała, że przepis ten „uprawniał (...) ten sąd do nieprzeprowadzania rozprawy wbrew wnioskowi strony i bez wykazania przesłanki konieczności rozpoznania sprawy i przy braku uzasadnienia niemożliwości przeprowadzenia jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku” (skarga, s. 25). Skarżąca nie wyjaśniła przy tym, jak rozpoznanie jej sprawy na rozprawie wpłynęłoby na realizację jej praw określonych w art. 45 Konstytucji. Ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że skierowanie rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym narusza art. 45 w związku z art. 2 Konstytucji.

Także z podsumowania uzasadnienia zarzutu z punktu 5 *petitum* skargi wynika, że jest to w istocie skarga na zastosowanie prawa w sprawie skarżącej, która zarzuca, że w wyroku

NSA nie uzasadnił istnienia przesłanek umożliwiających przeprowadzenie posiedzenia niejawnego na podstawie kwestionowanego przepisu (zob. skarga, s. 28).

Z powyższych względów postępowanie w zakresie kontroli zarzutu z punktu 5 *petitum* skargi należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W kontekście zarzutu z punktu 6 *petitum* skargi, Trybunał zauważył, że § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39, nie był podstawą wydania orzeczenia w sprawie skarżącej. Jak wskazał Prezes NSA w swoim stanowisku, podstawą skierowania sprawy na posiedzenie niejawne nie było zarządzenie nr 39, a art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy marcowej, który został wskazany jako wyłączna podstawa skierowania sprawy na posiedzenie niejawne. Zatem nie ma podstaw do badania zgodności z Konstytucją § 1 pkt 1 zarządzenia nr 39.

Ze względu na przedstawione okoliczności Trybunał uznał, że treść skargi uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutów w niej sformułowanych, co implikuje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.