



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 maja 2020 r.

Pozycja 244

POSTANOWIENIE z dnia 20 sierpnia 2019 r. Sygn. akt Ts 148/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.B. w sprawie zgodności:

§ 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46, ze zm.) z art. 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 września 2017 r. (data nadania) A.B. (dalej: skarżący) wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą.

27 maja 2009 r. sąsiedzi skarżącego wniosli o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Powiatu K. z 19 lipca 1999 r. (dalej: decyzja Starosty). Zatwierdzono nią projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę budynku garażowo-gospodarczego na działce nr [...], należącej do skarżącego, która znajdowała się na granicy z działkami nr [...] i [...]. Decyzji zarzucono naruszenie § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46, ze zm.; dalej: rozporządzenie) oraz to, że w dniu jej wydania działka skarżącego nie posiadała dostępu do drogi publicznej. Wojewoda (dalej: Wojewoda) decyzją z 8 marca 2011 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Starosty uznając, że wskazane naruszenia nie są rażące. Decyzja Wojewody została utrzymana w mocy decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) z 29 czerwca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) wyrokiem z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt [...]), oddalił skargę sąsiadów skarżącego na decyzję GINB z 29 czerwca 2011 r.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]) uchylił zaskarżony wyrok WSA z 28 lutego 2012 r. oraz decyzje organu pierwszej i drugiej instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że działka nr [...] nie posiadała dostępu do drogi publicznej, co stanowi rażące naruszenie § 14 ust. 1 rozporządzenia oraz w sposób oczywisty narusza normę art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b i c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (ówcześnie: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.; dalej: p.b.)

Decyzją z 25 czerwca 2014 r. Wojewoda, dokonując ponownej oceny decyzji Starosty z 1999 r. stwierdził, że została ona wydana z naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. c p.b. w związku z § 12 ust. 6 i § 14 ust. 1 rozporządzenia. Po rozpatrzeniu odwołania skarżącego, GINB decyzją z 12 lutego 2015 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody. Skarżący wniósł do WSA skargę na powyższą decyzję GINB, domagając się uchylenia decyzji i umorzenia postępowania. WSA wyrokiem z 25 lutego 2016 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę podkreślając, że w postępowaniu nadzwyczajnym sąd nie orzeka co do istoty sprawy w jej podstawowym przedmiocie. Skargę kasacyjną wniósł skarżący, domagając się zmiany zaskarżonego wyroku poprzez odmowę stwierdzenia nieważności decyzji Starosty. NSA wyrokiem z 16 maja 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną uznając, że decyzja GINB jest zgodna z prawem oraz w pełni uwzględnia ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w wyroku NSA z 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]).

W zarządzeniu z 31 grudnia 2018 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 9 stycznia 2019 r.) sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi przez: doręczenie pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, a także do reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wraz z kopiami; doręczenie wyroków i decyzji potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej wraz z kopiami a także wskazanie, w jaki sposób § 12 ust. 6 i § 14 ust. 1 rozporządzenia naruszają prawa lub wolności skarżącego wskazane w art. 2, art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący pismem z 16 stycznia 2019 r. (data nadania) przedłożył stosowne pełnomocnictwo, decyzję GINB z 12 lutego 2015 r., wyrok WSA z 25 lutego 2016 r. oraz wyrok NSA z 16 maja 2018 r.

Zdaniem skarżącego zaskarżone przepisy naruszają: prawo do jego własności w sposób wykraczający poza dopuszczalne ramy konstytucyjne, tj. w drodze ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji), istotę prawa własności ograniczając sposób zabudowy na gruncie będącym własnością oraz zasadę państwa prawnego, gdyż nie do pogodzenia jest ingerowanie w prawo własności aktem normatywnym niższej rangi niż ustawa bez stosownej delegacji ustawowej (art. 2 Konstytucji).

Skarżący wskazał ponadto, że zaskarżone „przepisy w randze niższej niż ustawa ograniczają prawo własności nieruchomości przy braku odpowiedniego upoważnienia w ustawie, a nie mają wyłącznie charakteru techniczno-budowlanego, do czego upoważniał je art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego(...)”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia przesłanki, o których mowa w przywołanym przepisie Konstytucji oraz wymagania wskazane w art. 44, art. 53 i art. 77 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), a także,

czy nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia tych warunków.

2. Trybunał stwierdza, że skarga nie spełnia podstawowego warunku wskazanego w art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK. Do skargi nie dołączono bowiem decyzji Wojewody z 25 czerwca 2014 r. (znak: [...]) stwierdzającej nieważność decyzji Starosty Powiatu K. z 19 lipca 1999 r. (dalej: decyzja Starosty) zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, której również nie przedłożono oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]), który przedstawia wiążącą ocenę prawną i wskazania dla tego sądu i organu, którego działanie było przedmiotem zaskarżenia.

3. W świetle art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, nieusunięcie w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi konstytucyjnej skutkuje wydaniem postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze. Zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 31 grudnia 2018 r., wzywające do usunięcia w terminie 7 dni od daty jego doręczenia braków formalnych skargi konstytucyjnej, zostało doręczone skarżącemu 9 stycznia 2019 r. Skarżący pismem z 16 stycznia 2019 r. (data nadania) uzupełnił tylko część braków. Nie uzupełnił w całości braków formalnych wskazanych w pkt 2 zarządzenia sędziego TK (doręczenie wyroków i decyzji potwierdzających wyczerpanie drogi sądowej wraz z kopiami).

4. Z uwagi na powyższe, w związku z nieusunięciem braków formalnych skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił odmówić nadania jej dalszego biegu.

5. Ponadto – i niezależnie od powyższego – Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK tylko ten przepis może być przedmiotem skargi, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej oparł swoje ostateczne orzeczenie o przysługujących skarżącemu wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

6. Trybunał zwraca uwagę na to, że rozstrzygnięcia wskazane przez skarżącego dotyczyły nadzwyczajnej kontroli decyzji administracyjnej – decyzji Starosty zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Postępowanie nieważnościowe, w ramach którego przeprowadza się taką kontrolę, polega na badaniu, czy skarżona decyzja jest obciążona którąś z wad opisanych w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.), nie zaś na ponownym rozpoznaniu sprawy zakończonej tą decyzją. Różnica między postępowaniem zwykłym a nadzwyczajnym wyraża się w ich przedmiocie. Postępowanie główne służy ustaleniu zakresu praw lub obowiązków strony postępowania administracyjnego, o czym władczo rozstrzygają organy administracyjne. W postępowaniu nadzwyczajnym organ administracyjny, w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wszczyna postępowanie w nowej sprawie, w której nie orzeka co do istoty sprawy rozstrzygniętej w wadliwej decyzji, lecz orzeka jako organ kasacyjny. W związku z tym w swej decyzji rozstrzyga wyłącznie o nieważności decyzji albo o jej niezgodności z prawem. Nie jest natomiast władny rozstrzygać o innych kwestiach dotyczących istoty sprawy. W sprawie skarżącego Wojewoda, a następnie sądy administracyjne, badały, czy decyzja Starosty została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma treść wyroku NSA z 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]) stwierdzająca to rażące naruszenie, gdyż wiąże następnie zarówno WSA, jak i NSA rozpatrujący ponownie sprawę.

Rozpatrując ponownie przedmiotową sprawę sąd bada, czy organy administracyjne obu instancji w pełni uwzględniły ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w tym wyroku.

Oznacza to, że wbrew twierdzeniom skarżącego § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania (Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46, ze zm.) nie był podstawą prawną wskazanych rozstrzygnięć w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, lecz jedynie ich przedmiotem (por. postanowienie TK z 11 marca 2010 r., sygn. Ts 272/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 303).

7. Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

P O U C Z E N I E

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącego przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.