



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 lipca 2016 r.

Pozycja 457

POSTANOWIENIE

z dnia 19 lipca 2016 r.

Sygn. akt Ts 40/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący i sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P.Sz. w sprawie zgodności:

art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 3 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 17 lutego 2016 r. (data nadania) P.Sz. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23; dalej: kpa) w zakresie, w jakim przepis ten „nie daje podstaw do uchylenia decyzji nakazującej rozbiórkę budynku mieszkalnego w sytuacji gdy w chwili orzekania przez organ administracji nie obowiązują przepisy szczególne, które sprzeciwiałyby się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. E. i P. Sz. (dalej: małżonkowie) w lutym 1993 r. nabyli działkę rolną nr w B. i wystąpili do Wójta Gminy B. o udzielenie pozwolenia na budowę na niej budynku mieszkalnego i gospodarczego. Przed wydaniem decyzji przez organ administracji małżonkowie rozpoczęli budowę. Wójt Gminy B. w decyzji z września 1993 r. odmówił wydania takiego pozwolenia, uznawszy, że działka usytuowana jest na terenie rolnym bez prawa zabudowy. Małżonkowie, pomimo uzyskania decyzji odmownej, wybudowali na swojej działce dom połączony z garażem, hydrofornię murowaną i zbiornik na ścieki.

Wójt Gminy B. w decyzji z grudnia 1996 r. dalej: decyzja o nakazie rozbiórki) nakazał rozbiórkę obiektów wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej.

Pismem z listopada 2012 r. wystąpili oni na podstawie art. 155 kpa do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Powiatu W. (dalej: inspektor powiatowy) z wnioskiem o uchylenie decyzji o nakazie rozbiórki. Inspektor powiatowy w decyzji z lutego 2013 r. od-

mówił uchylenia tego aktu. Stwierdził, że decyzja nakazująca rozbiórkę jest decyzją związaną, co oznacza, że organ w określonych okolicznościach jest obowiązany do jej wydania, natomiast art. 155 kpa dotyczy tylko decyzji uznaniowych. Ponadto art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U.38.229, ze zm.; dalej: prawo budowlane z 1974 r.) jest przepisem szczególnym, sprzeciwiającym się uchyleniu decyzji nakazującej rozbiórkę. Przepis ten nakazywał bowiem rozbiórkę obiektu budowlanego wybudowanego niezgodnie z przepisami, jeśli organ administracji stwierdził, że obiekt znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, rozpoznawszy odwołanie małżonków, w decyzji z listopada 2013 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z lipca 2014 r. oddalił skargę małżonków na decyzję organu drugiej instancji. Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł skarżący, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił w wyroku z października 2015 r.

Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stwierdził, że jego zdaniem art. 155 kpa narusza zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ jest niejasny. Ponadto przepis ten prowadzi do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. Osoby, które dopuściły się samowoli budowlanej po wejściu w życie art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U.2016.290; dalej: prawo budowlane z 1994 r.), mogą skorzystać z procedury legalizacji samowoli budowlanej, natomiast osoby, które nielegalnie wybudowały obiekt przed jego wejściem w życie, nie mogą tego zrobić, gdyż – ze względu na nieprecyzyjną treść art. 155 kpa – nie mogą żądać uchylenia decyzji o nakazie rozbiórki.

Skarżący sformułował ponadto wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji o nakazie rozbiórki.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na których dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dlatego zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, jak i określenie sposobu ich naruszenia. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia tego wymogu.

2. Zaskarżony art. 155 kpa stanowi, że „decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio”.

3. Choć w *petitum* skargi skarżący zarzucił, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, to w uzasadnieniu nie odniósł się do ostatniego ze wskazanych wzorców kontroli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku wskazania, które

konstytucyjne prawa lub wolności i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot skargi konstytucyjnej, a ponadto obowiązku uzasadnienia zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK) polegać musi nie tylko na numerycznym przywołaniu przepisów Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy. Niezbędne jest również precyzyjne przedstawienie treści prawa konstytucyjnego lub wolności konstytucyjnej wraz ze szczegółową argumentacją uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. Z uwagi na zasadę skargowości obowiązującą – na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o TK – w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, powyższego obowiązku nie może wykonać za skarżącego, działający z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91; 26 czerwca 2014 r., Ts 251/13, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 234 oraz wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85).

W analizowanej skardze skarżący nie odniósł się do treści art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Skarżący nie wskazał, jakie prawo podmiotowe wywodzi z tego przepisu i na czym – w jego przekonaniu – polegało naruszenie tego prawa w jego sprawie, ani nie uzasadnił swojego zarzutu.

Ze względu na to, że poprzestanie na numerycznym wskazaniu naruszonych – zdaniem skarżącego – postanowień Konstytucji nie może być uznane za spełnienie wymogu, o którym mowa w 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie zbadania zarzutu niezgodności art. 155 kpa z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Pogląd na tę kwestię jest utrwalony, a Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by go zmieniać.

4.1. Podstawowy zarzut skargi dotyczy naruszenia zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Tymczasem według utrwalonego orzecznictwa Trybunału ten przepis Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Wynikająca z niego zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak inne zasady) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mógłby domagać się w skardze konstytucyjnej. Wyznacza ona jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz standard korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. orzeczenia TK z 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Dlatego też wynikające z art. 2 Konstytucji zasady mogą być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem kontroli; wyjątkowo przepis ten może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, o ile skarżący wskaże wywiedzione z niego podmiotowe prawa lub wolności konstytucyjne (zob. wyrok z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258).

4.2. W analizowanej skardze skarżący oprócz zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji postawił też zarzut niezgodności art. 155 kpa z art. 32 Konstytucji, który również nie wyraża wolności ani prawa o charakterze podmiotowym. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. dotyczącym art. 32 Konstytucji Trybunał stwierdził: „Uzna-

jąc więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia«, tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Mając na względzie treść art. 79 ust. 1 Konstytucji, należy uznać, że samo wskazanie na naruszenie zasady równości nie jest wystarczającą podstawą do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Zasada ta samodzielnie nie stanowi bowiem źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym.

4.3. Niewskazanie przez skarżącego konstytucyjnych praw i wolności, które jego zdaniem zostały w sprawie naruszone, stanowi samodzielną przesłankę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

5. Na marginesie Trybunał uznaje, że nawet gdyby analizowana skarga nie zawierała uchybień stwierdzonych powyżej, to nie mogłaby zostać poddana merytorycznej ocenie, gdyż zarzut skarżącego jest oczywiście bezzasadny.

5.1. Skarżący twierdzi, że art. 155 kpa jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie daje podstaw do uchylenia decyzji nakazującej rozbiórkę budynku mieszkalnego mimo tego, że w chwili orzekania przez organ administracji nie obowiązuja przepisy szczególne, które sprzeciwiałyby się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji.

Tymczasem z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2015 r. i z poprzedzającego go wyroku sądu pierwszej instancji z lipca 2014 r. wynika, że w sprawie skarżącego przepis sprzeciwiający się uchyleniu decyzji o nakazie rozbiórki obowiązywał zarówno w dacie orzekania przez organ o nakazie rozbiórki, jak i w dacie wydania decyzji na podstawie art. 155 kpa.

Choć sądy stwierdziły, że to art. 37 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego z 1974 r. był przepisem szczególnym sprzeciwiającym się uchyleniu decyzji o nakazie rozbiórki, to wyraziły przekonanie, że tego rodzaju decyzje – tj. o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego – wydane również pod rządami obowiązującego prawa budowlanego z 1994 r. nie podlegają procedurze określonej w art. 155 kpa. Na poparcie swojego stanowiska NSA powołał liczne wyroki dotyczące tego zagadnienia, w których wykluczono możliwość wzruszenia w tym trybie decyzji rozbiórkowych wydanych na podstawie przepisów zarówno prawa budowlanego z 1974 r. (art. 37 ust. 1 pkt 1), jak i prawa budowlanego z 1994 r. (art. 48), obowiązującego w dacie orzekania przez organy w sprawie skarżącego na podstawie art. 155 kpa (np. wyrok z 11 lutego 2010 r., sprawa II OSK 292/09 i z 7 marca 2013 r., sprawa II OSK 2130/11, dostępne na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie jest więc prawdziwe twierdzenie skarżącego, zgodnie z którym w dacie orzekania przez organ w jego sprawie na podstawie art. 155 kpa nie obowiązywały przepisy szczególne sprzeciwiające się uchyleniu decyzji o nakazie rozbiórki.

Trybunał podkreśla, że Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady wykluczył możliwość zastosowania nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji przewidzianego w art. 155 kpa w odniesieniu do decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że art. 155 kpa może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych i nie może „stanowić gratyfikacji za łamanie prawa, czym w sprawie niniejszej jest niewykonanie od lat prawomocnej decyzji nakazującej rozbiórkę budynku”. Zdaniem tego Sądu decy-

zja nakazująca rozbiórkę budynku jest „decyzją przywracającą porządek prawny w sferze prawa materialnego, co niewątpliwie leży w interesie społecznym”. Sąd uznał, że „decyzje administracyjne nakładające na stronę obowiązek w celu przywrócenia porządku prawnego, a więc wymuszenia stanu zgodnego z prawem, w świetle art. 7 kpa nie mogą być uchylane lub zmieniane w trybie art. 154 lub 155 kpa, bowiem w takich przypadkach w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę aspekt praworządności, interes społeczny i interes innych stron postępowania przed słusznym interesem strony, na którą nałożono ten obowiązek, a która wcześniej naruszyła prawo”. Skarżący nie zawarł w skardze argumentacji na poparcie tezy, zgodnie z którą takie stanowisko NSA jest niezgodne z Konstytucją.

5.2. Skarżący w uzasadnieniu skargi stwierdził, że w jego przekonaniu art. 155 kpa narusza zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż jest niejasny i nie wskazuje, czy wyrażenie „jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji” dotyczy przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji pierwotnej (w tej sprawie o nakazie rozbiórki), czy też przepisów obowiązujących w dacie orzekania na podstawie art. 155 kpa.

Jak Trybunał wyjaśnił wyżej, zarówno w prawie budowlanym z 1974 r., jak i prawie budowlanym z 1994 r. znajduje się przepis sprzeciwiający się uchyleniu decyzji o nakazie rozbiórki na podstawie art. 155 kpa. Dlatego też nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy – a w konsekwencji wpływu na prawa podmiotowe skarżącego – to, który stan prawny – z daty wydania decyzji o nakazie rozbiórki czy z daty wydania decyzji na podstawie art. 155 kpa – wzięty był pod uwagę przy ustalaniu przesłanki negatywnej przewidzianej w tym przepisie.

5.3. W analizowanej skardze skarżący zarzucił też, że art. 155 kpa prowadzi do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. Skarżący uważa, że osoby, które wybudowały obiekt nielegalnie pod rządami prawa budowlanego z 1994 r., mogą ubiegać się o legalizację samowoli budowlanej, natomiast osoby, które uczyniły to w czasie obowiązywania prawa budowlanego z 1974 r., nie mogą żądać uchylenia decyzji o nakazie rozbiórki ze względu na nieprecyzyjną treść art. 155 kpa.

Trybunał zauważa, że skarżący, chcąc prawidłowo sformułować swój zarzut dotyczący tego zagadnienia, musiałby (oprócz powołania wraz z art. 32 innego wzorca kontroli konstytucyjności – statuującego prawo podmiotowe) wykazać, że istnieje grupa podmiotów, dla których ustawodawca w sposób niezgodny z Konstytucją przewidział korzystniejszą regulację w zakresie przesłanek skorzystania z tego nadzwyczajnego trybu wzruszania decyzji administracyjnych. To bowiem przepis regulujący postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej skarżący uczynił przedmiotem skargi (art. 155 kpa), a nie przepisy dotyczące legalizacji samowoli budowlanej. Tymczasem argumentacja skarżącego dotyczy braku możliwości zalegalizowania samowoli. Jeśli zaś chodzi o art. 155 kpa, to – jak zostało wykazane wyżej – Naczelny Sąd Administracyjny wyklucza możliwość zastosowania tego przepisu w odniesieniu do decyzji nakazujących rozbiórkę samowoli powstałych pod rządami zarówno prawa budowlanego z 1974 r., jak i prawa budowlanego z 1994 r. W konsekwencji nie można uznać, że przepis ten różnicuje sytuację prawną obywateli ze względu na datę powstania samowoli.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Odmowa nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu czyni bezprzedmiotowym wydanie postanowienia tymczasowego na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy o TK.