



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 marca 2018 r.

Pozycja 39

POSTANOWIENIE

z dnia 29 marca 2017 r.

Sygn. akt Ts 138/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Sp. z o.o. i W.D. w sprawie zgodności:

art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, art. 48 ust. 3 pkt 1 i art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z

1) art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 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 23 czerwca 2016 r. (data nadania) Sp. z o.o. i W.D. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, art. 48 ust. 3 pkt 1 oraz art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie obejmującym słowo „obowiązującego”, z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący 16 maja 2008 r. zgłosili w Urzędzie Miasta K. zamiar budowy trzech parterowych, wolnostojących, podpiwniczonych budynków gospodarczych na działce nr, obr., w K.

17 lipca 2009 r. pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w K. przeprowadzili czynności kontrolne robót budowlanych, podczas których ustalili m.in., że na działce objętej zgłoszeniem prowadzone są prace w ramach budowy jednego obiektu budowlanego (kubaturowego).

Z uwagi na powyższe ustalenia Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w K., postanowieniem z sierpnia 2009 r. (znak), wstrzymał prowadzenie robót budowlanych, nakazał zabezpieczyć obiekt oraz nałożył na inwestorów obowiązek przedłożenia do 16 października 2009 r. dokumentów niezbędnych do legalizacji realizowanej inwestycji.

Następnie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w decyzji z marca 2010 r., nr (sprawa), nakazał skarżącym rozbiórkę obiektu budowlanego (kubaturowego) zlokalizowanego na działce nr (powstałej w wyniku podziału działki nr), realizowanego bez wymaga-

nej decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ podkreślił, że do dnia wydania tej decyzji inwestorzy nie przedłożyli żadnego z dokumentów wymaganych na podstawie przepisów prawa budowlanego do legalizacji samowoli budowlanej.

W decyzji z lutego 2011 r. (znak) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. uchylił zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji z uwagi na nieprecyzyjne orzeczenie i nakazał skarżącym rozbiórkę obiektu budowlanego – budynku o konstrukcji żelbetowej monolitycznej o wymiarach w rzucie poziomym ok. 18,72x7,0 m – składającego się z trzech oddylatowanych przekładką styropianową części, zlokalizowanego na działce nr, obr., w K., realizowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., w wyroku ze stycznia 2012 r., rozpatrzywszy skargę skarżących oraz J.S. i W.S. na decyzję organu drugiej instancji, uchylił tę decyzję. Sąd, uwzględniał skargi J.S. i W.S., i uznał, że organy nieprawidłowo ustaliły strony postępowania, ponieważ wyłączyły z niego J.S. Sąd wyjaśnił, że jest on właścicielem działki nr obręb, jednostka ewidencyjna w K. Działka ta przylegała bezpośrednio do działki nr, na której prowadzono sporną inwestycję, jednak w toku postępowania doszło do podziału tej działki na działkę obejmującą teren inwestycji i wąską działkę, która sąsiaduje z działką J.S. Sąd nakazał organowi drugiej instancji rozważyć kwestię interesu prawnego J.S. i pozostałych współwłaścicieli działki nr w tej sprawie.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. w decyzji z sierpnia 2013 r. nr (znak) uchylił decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z marca 2010 r. i nakazał inwestorom rozbiórkę obiektu budowlanego posadowionego w K. przy ul. na działce nr w obrębie, stanowiącego budynek o konstrukcji żelbetowej monolitycznej o wymiarach w rzucie poziomym ok. 18,72x7,0 m – składającego się z trzech oddylatowanych przekładką styropianową części. Organ podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym inwestorzy rozpoczęli realizację innego obiektu niż zadeklarowany w zgłoszeniu, przy czym realizacja takiego obiektu wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Uznał ponadto, że organ pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że w sprawie istniała możliwość legalizacji samowoli budowlanej, jednak aktualna jest ocena, zgodnie z którą orzeczenie nakazu rozbiórki było konieczne, bowiem skarżący zaniechali wypełnienia obowiązków nałożonych na nich przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w postanowieniu z sierpnia 2009 r. Ponadto za nową okoliczność w sprawie, zaistniała po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji, organ wskazał objęcie działki, na której znajduje się samowola budowlana, od 26 grudnia 2010 r., miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przez Radę Miasta K. listopada 2010 r. (uchwała). Organ podał, że w planie tym działka objęta jest zakazem zabudowy, co samoistnie wyklucza możliwość legalizacji obiektu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w wyroku z lutego 2014 r. oddalił skargi skarżących oraz skargi J.S. i W.S. od decyzji organu drugiej instancji. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku ze stycznia 2016 r. oddalił skargę kasacyjną skarżących i skargę J.S.

Skarżący uważają, że z powodu treści kwestionowanych przepisów organy nadzoru budowlanego nie mogły zalegalizować samowoli budowlanej, gdyż nie było możliwe doprowadzenie inwestycji do stanu zgodnego z aktualnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem skarżących nie mogli oni skorzystać z nabytego z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego prawa do legalizacji samowoli budowlanej, ponieważ w trakcie tego postępowania, z przyczyn od nich niezależnych, wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który przewidywał zakaz zabudowy na ich działce. W przekonaniu skarżących różnicowanie sytuacji inwestorów według kryterium obowiązującego na danym terenie planu miejscowego pozbawione jest racjonalnego uzasadnienia. Skoro inwestycja była realizowana w czasie, gdy plan nie obowiązywał, to legalizacja samowoli budowlanej powinna następować w oparciu o regulacje obowiązujące w tamtym czasie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie o TK, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Skarżący upatrują naruszenie swoich konstytucyjnych praw podmiotowych w tym, że z powodu treści zaskarżonych przepisów nie mogli dokonać legalizacji samowoli budowlanej (zrealizować nabytego prawa do takiej legalizacji, tj. „własnościowego prawa nabytego”, przez uzyskanie korzystnej decyzji administracyjnej po spełnieniu warunków zależnych od inwestora), bowiem w trakcie procedury legalizacyjnej wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obejmujący zakazem zabudowy działkę, na której dokonano samowoli. Ich zdaniem różnicowanie sprawców samowoli według kryterium obowiązywania na danym terenie planu miejscowego jest nieracjonalne.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 48 ust. 1-4 prawa budowlanego obowiązującego w dacie orzekania przez organy w sprawie skarżących: „[ust. 1:] właściwy organ nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego, lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. [ust. 2:] Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1: [pkt 1:] jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności: [lit. a:] ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo [lit. b:] ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [pkt 2:] nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem – właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. [ust. 3:] W postanowieniu, o którym mowa w ust. 2, ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie: [pkt 1:] zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; [pkt 2:] dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3; do projektu architektoniczno-budowlanego nie stosuje się przepisu art. 20 ust. 3 pkt 2. [ust. 4:] W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w ust. 3, stosuje się przepis ust. 1”.

Art. 49 ust. 1 prawa budowlanego przewiduje natomiast: „Właściwy organ, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada: [pkt 1:] zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności

z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [pkt 2:] kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, [pkt 3:] wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane – oraz, w drodze postanowienia, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej. Na postanowienie przysługuje zażalenie”.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, Trybunał przypomina, że stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego.

Z orzeczeń wydanych w sprawie skarżących wynika, że procedura legalizacyjna w ich sprawie została zakończona na podstawie art. 48 ust. 4 prawa budowlanego, zgodnie z którym nakazuje się rozbiórkę samowoli, jeśli inwestor nie spełni w wyznaczonym terminie nałożonych na niego obowiązków przedstawienia dokumentów umożliwiających legalizację samowoli. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. wydał nakaz rozbiórki opisanego wyżej obiektu, stwierdziwszy, że skarżący nie podjęli jakichkolwiek działań zmierzających do legalizacji samowoli budowlanej.

W takich okolicznościach sprawy Trybunał uznał, że art. 49 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, będący m.in. podstawą sprawdzenia złożonej dokumentacji przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o prawach podmiotowych skarżących. Procedura legalizacyjna została bowiem zakończona na wcześniejszym etapie, w wyniku stwierdzenia na podstawie art. 48 ust. 4 prawa budowlanego, że skarżący nie wypełnili w terminie (ani na późniejszym etapie postępowania) nałożonych na nich obowiązków, mających na celu legalizację samowoli budowlanej, co doprowadziło do wydania nakazu rozbiórki. W takich okolicznościach w sprawach prowadzonych na podstawie art. 48 prawa budowlanego nie stosuje się art. 49 tej ustawy. W konsekwencji Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 49 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Dwa pozostałe zarzuty, w których skarżący kwestionują konstytucyjność art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz art. 48 ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego, są w ocenie Trybunału oczywiście bezzasadne.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą skargi konstytucyjnej może być naruszenie praw podmiotowych będące skutkiem treści regulacji zastosowanej w sprawie skarżącego. Nie może zaś wynikać z zaniedbań, których dopuścił się on w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi.

Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy przedstawionego w wydanych wobec skarżących rozstrzygnięciach organów administracji i sądów administracyjnych, w czasie, w którym procedura legalizacyjna została w całości przeprowadzona, działka skarżących nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skarżący mimo to nie wypełnili obowiązków nałożonych na nich przez organ nadzoru budowlanego, nie podjęli nawet próby ich wykonania. Postępowanie legalizacyjne zakończyło się wydaniem przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. decyzji z 2 marca 2010 r. o nakazie rozbiórki nie z powodu zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz z powodu niewypełnienia przez skarżących obowiązków nałożonych na nich w postanowieniu z 11 sierpnia 2009 r.

Trybunał podkreśla, że kwestionowany przez skarżących art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a i b prawa budowlanego nakazuje organowi administracji wydanie postanowienia o wstrzymaniu prowadzonych robót budowlanych, jeśli budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności: ustaleniami obowiązującego miejscowe-

go planu zagospodarowania przestrzennego albo ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także gdy nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. W sprawie skarżących takie postanowienie zostało wydane, co oznacza, że organ nadzoru budowlanego stwierdził, iż wystąpiła możliwość legalizacji samowoli, której dopuścili się skarżący. W ocenie Trybunału uzależnienie możliwości wydania tego postanowienia od zgodności budowy z miejscowym planem zagospodarowania w sprawie skarżących nie miało wpływu na ich prawa podmiotowe, skoro w czasie, w którym przeprowadzono procedurę legalizacyjną, plan taki nie obowiązywał.

Podobna ocena odnosi się do drugiego zarzutu, tj. niezgodności z Konstytucją art. 48 ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego, zgodnie z którym w postanowieniu o wstrzymaniu robót nakłada się na inwestora obowiązek przedstawienia zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten nie mógł naruszyć praw podmiotowych skarżących, bowiem do zakończenia procedury legalizacyjnej miejscowy plan zagospodarowania nie obowiązywał na tym terenie.

Trybunał podkreśla, że niespełnienie w wyznaczonym terminie obowiązków nałożonych na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 prawa budowlanego skutkuje wydaniem decyzji nakazującej rozbiórkę. Termin ten jest nieprzywracalny, a organy nadzoru budowlanego nie mogą odstąpić od nakazu rozbiórki.

W konsekwencji Trybunał uznał, że ingerencja w prawa podmiotowe skarżących nastąpiła nie z powodu treści zaskarżonych przepisów, lecz z powodu istotnych zaniedbań, których dopuścili się w toku postępowania administracyjnego. Późniejsze uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie było bowiem przyczyną wydania wobec skarżących nakazu rozbiórki.

Powyższe okoliczności bezpośrednio wpływają na ocenę wniesionej skargi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji uwzględnienie potrzeby zabezpieczenia interesu prawnego skarżących możliwe jest dopiero w przypadku wykazania przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o jego ochronę. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 17 marca 1998 r.: „skarga (...) nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20; zob. także: postanowienie TK z 16 października 2002 r., sygn. SK 41/03, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że skarżący nie wykazali, by to z powodu treści zaskarżonych przepisów doszło do ewentualnego naruszenia ich praw podmiotowych.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.