



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 maja 2020 r.

Pozycja 155

POSTANOWIENIE

z dnia 19 lutego 2020 r.

Sygn. akt Ts 67/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący i sprawozdawca
Julia Przyłębska
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej P.D.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 20 marca 2017 r. (data nadania) P.D. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.; dalej: u.p.b.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji „w zakresie, w jakim postanowienie organu nadzoru budowlanego o wstrzymaniu robót budowlanych na podstawie art. 50 ust. 1 u.p.b. może być wydane w sytuacji faktycznej, gdy roboty budowlane nie są już prowadzone (nie są wykonywane)”, 2) art. 50 ust. 4 u.p.b. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji „w zakresie, w jakim postanowienie organu nadzoru budowlanego o wstrzymaniu robót budowlanych na podstawie art. 50 ust. 1 [u.p.b.] w tym samym stanie faktycznym (...), może być wydawane przez organ nadzoru budowlanego wielokrotnie (więcej niż jeden raz)”, 3) art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji „w zakresie, w jakim sąd administracyjny – przyznając, że w sprawie są niejasności i wątpliwości, a zatem, że stan faktyczny nie został ustalony w należyтым stopniu – ma prawo w uzasadnieniu wyroku jednoznacznie wskazać, że winę w sprawie ponosi skarżący (jako obywatel)”.

Postanowieniem z 18 kwietnia 2018 r. Trybunał odmówił nadania dalszego biegu złożonej skardze konstytucyjnej (dalej: postanowienie o odmowie nadania biegu).

W zażaleniu z 30 kwietnia 2018 r. (data nadania) skarżący zarzucił naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 i art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) rzez błędne uznanie, że „wydanie orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne z uwagi na niespełnianie wymogów określonych w ustawie”. Zdaniem skarżącego Trybunał wadliwie przyjął, że nie wyczerpano drogi prawnej. Stwierdza, że „oczekuje jedynie prawidłowości stosowania przepisów”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. W złożonym zażaleniu skarżący odnosi się do podstawy odmowy nadania biegu złożonej przez niego skardze, jaką jest niewyczerpanie przysługującej drogi prawnej.

2.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił co następuje:

2.1.1. Postanowieniem nr [...] z 28 sierpnia 2012 r. (dalej: postanowienie PINB nr [...]) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta W. (dalej: PINB) wstrzymał roboty budowlane prowadzone przez skarżącego. W wyniku złożonego zażalenia, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem nr [...] z 12 listopada 2012 r. (dalej: postanowienie DWINB nr [...]) przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Po przeprowadzonej kontroli PINB, postanowieniem nr [...] z 24 stycznia 2013 r. (dalej: postanowienie PINB nr [...]), ponownie wstrzymał roboty budowlane prowadzone przez skarżącego.

Z przedłożonego wraz ze skargą do Trybunału uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 7 listopada 2014 r. (sygn. akt [...], dalej: wyrok WSA z 7 listopada 2014 r.) wynikało, że postanowienie PINB [...] nie zostało przez skarżącego skutecznie zażalenie, gdyż uchybił on przysługującemu mu terminowi wniesienia zażalenia.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału z 18 kwietnia 2018 r. o odmowie nadania biegu skardze podniesiono, że wbrew informacji zawartej w uzasadnieniu wyroku WSA z 7 listopada 2014 r., skarżący skorzystał w terminie z przysługującego mu środka odwoławczego od postanowienia PINB. Na potwierdzenie przesłał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt [...], w którym orzeczono, że nadał zażalenie na postanowienie PINB nr [...] w sposób skuteczny, z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 141 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.). Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 16 grudnia 2015 r. (sygn. akt [...]).

Skarżący podkreślił następnie, że DWINB w W. nie rozpatrzył złożonego przez niego zażalenia na postanowienie PINB nr [...].

Trybunał w styczniu 2019 r., działając na mocy art. 69 ust. 1 oraz art. 71 u.o.t.p. TK, uzyskał w Biurze Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. informację, zgodnie z którą DWINB rozpatrzył zażalenie skarżącego i postanowieniem nr [...] z 23 marca 2016 r.

(dalej: postanowienie DWINB nr [...]) utrzymał w mocy postanowienie PINB nr [...]. Informacja ta przeczy oświadczeniu skarżącego zawartym w zażaleniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z 9 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok WSA z 9 listopada 2016 r.) oddalił w całości skargę na postanowienie DWINB nr [...].

Wyrok nie został zaskarżony, w związku z czym uprawomocnił się.

2.1.2. Po wydaniu postanowienia nr [...], PINB wszczął postępowanie naprawcze, w ramach którego 12 lutego 2013 r. wydał decyzję nr [...] (dalej: decyzja PINB nr [...]), w której, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.; dalej: u.p.b.), nałożył na skarżącego – „w zakresie robót wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach – obowiązek wykonania” określonych czynności, w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Zgodnie z dołączoną do skargi decyzją nr [...] z 21 sierpnia 2013 r. DWINB uchylił decyzję PINB nr [...] i przekazał ją do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

Po przeprowadzeniu ponownych oględzin PINB, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.b., wydał 17 lipca 2013 r. decyzję nr [...] (dalej: decyzja PINB nr [...]), w której nałożył na skarżącego – w zakresie robót wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę – obowiązek sporządzenia i przedstawienia, w terminie 4 miesiące, zamiennego projektu budowlanego.

W odwołaniu złożonym od decyzji PINB nr [...] skarżący zarzucił m.in. naruszenie art. 50 i 51 u.p.b. Argumentował, że zaskarżona decyzja została wydana z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu od daty doręczenia postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych (postanowienie PINB nr [...] z 24 stycznia 2013 r.), określonego w art. 50 ust. 4 u.p.b., jak też to, że w momencie jej wydania zakończono już przedmiotową budowę. Skarżący zarzucił też, że w toku postępowania prowadzonego przez PINB doszło – dwukrotnie, w oparciu o te same okoliczności faktyczne – do wydania postanowienia o wstrzymaniu robót (na podstawie art. 50 ust. 1 u.p.b.).

DWINB decyzją nr [...] z 5 grudnia 2013 r. (dalej: decyzja DWINB nr [...]) zaskarżoną decyzję uchylił jedynie w zakresie terminu wykonania nałożonego obowiązku. W pozostałym zakresie utrzymał decyzję PINB nr [...] w mocy. Wskazał, że decyzja PINB nr [...] wydana została 12 lutego 2013 r., tj. zgodnie z dyspozycją art. 50 ust. 4 u.p.b., w terminie 2 miesiące od dnia doręczenia postanowienia PINB nr [...] o wstrzymaniu robót budowlanych. Jako że utrata ważności postanowienia wydanego na podstawie art. 50 ust. 1 u.p.b. następuje jedynie w przypadku, jeśli w terminie 2 miesiące organ w ogóle nie wyda decyzji na podstawie art. 51 u.p.b. – postanowienie PINB nr [...] pozostało w mocy. Ponadto DWINB dodał, że zgodnie z przepisami prawa, rozstrzygnięcie o obowiązku przedłożenia zamiennego projektu budowlanego, które zawierała zaskarżona przez inwestora decyzja, można podjąć nawet w przypadku zakończenia budowy. Zwrócił również uwagę, że „zakończone prace budowlane” to stan, w którym budynek może być normalnie użytkowany. Natomiast obiekt, którego dotyczy postępowanie, w momencie wydania decyzji PINB nr [...] nie nadawał się do takiego użytkowania. DWINB podkreślił też, że wydanie przez PINB decyzji częściowych (nr [...] i nr [...]), dotyczących tego samego stanu faktycznego, jest zgodne z art. 50-51 u.p.b.

Co więcej, w decyzji nr [...] wskazano, że przesłanką wydania postanowienia PINB nr [...] o wstrzymaniu robót było istotne odstępianie od projektu, natomiast w przypadku postanowienia PINB nr [...] – prowadzenie robót w sposób mogący spowodować zagrożenie.

Powyższa różnica, jak i fakt, że postanowienie PINB nr [...] zostało uchylone wskazuje, iż nie doszło do zarzucanego przez skarżącego naruszenia powagi rzeczy osądzonej.

Skarżący wniósł skargę na decyzję DWINB nr [...], w której domagał się m.in. uchylenia w całości zaskarżonej decyzji oraz decyzji PINB nr [...].

WSA wyrokiem z 7 listopada 2014 r. oddalił skargę, podtrzymując decyzję DWINB w mocy.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny Izba Ogólnoadministracyjna (dalej: NSA) oddalił wyrokiem z 4 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA) skargę kasacyjną złożoną przez inwestora.

3. Trybunał w postanowieniu o odmowie nadania biegu podniósł, że przedmiotem rozpatrywanej skargi jest akt stosowania prawa, nie zaś norma prawna. W złożonym zażaleniu skarżący zakwestionował tę przesłankę odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej.

3.1. Należy przypomnieć wyrażone w skardze przekonanie, że z art. 50 ust. 1 u.p.b. wynika, iż postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane jest przez organ nadzoru budowlanego, w sytuacji gdy zachodzi przynajmniej jedna z przesłanek określonych w tym artykule, lub gdy roboty jeszcze trwają (są prowadzone, „wykonywane”), zaś bezprzedmiotowe jest nakazywanie wstrzymania robót budowlanych, które „nie są wykonywane”. Skarżący wyraża również przekonanie, że takie rozumienie art. 50 u.p.b., zgodnie z którym organ administracji publicznej (lub sąd) wydaje (lub podtrzymuje) postanowienie nie kwestionując faktu, że roboty budowlane nie są wykonywane, jest niezgodne z przepisami Konstytucji. Stwierdzono też, że postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych powinno być wydane – odmiennie niż w sprawie skarżącego – tylko jednorazowo w tych samych okolicznościach faktycznych, stwierdzonych przez organ administracyjny.

3.2. Zarówno w rozpatrzonej skardze, jak i w zażaleniu brakuje odniesienia do treści zaskarżonych przepisów oraz uzasadnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami z Konstytucji. W szczególności, w złożonym zażaleniu brak argumentów, które podałoby w wątpliwość podstawę odmowy nadania skardze dalszego biegu, jaką jest stwierdzenie, że to nie treść przepisów, ale rozstrzygnięcie sporu przez sądy orzekające jest przedmiotem skargi.

Przyjęty w ustawodawstwie polskim model skargi konstytucyjnej zakłada, że kierowana jest ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu, naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarga konstytucyjna jest „zawsze »skargą na przepis«, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziło do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje więc poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131). Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 99).

Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do rozpatrywania zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, jak również zarzutów błędnej subsumpcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. Do kognicji Trybunału nie należy również rozstrzyganie w sprawach rozbieżności interpretacyjnych ustaw lub innych aktów normatywnych, jakie ujawniają się w orzeczeniach sądów oraz decyzjach (rozstrzygnięciach) organów administracyjnych (por. postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. SK 9/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94).

3.3. Należy przypomnieć, że jeśli zarzuty skarżącego dotyczą przyjętej w jego sprawie wykładni kwestionowanego przepisu – spoczywa na nim ciężar wykazania, że taka interpretacja w ogóle istnieje, a ponadto, że jest powszechnie stosowana.

Skarżący nie twierdzi jednak, że treść, jaką nadano zakwestionowanemu przepisowi w jego sprawie, była powszechnie obowiązującą wykładnią, a przez to podlegała kontroli Trybunału. Skoro w skardze nie wykazano, by istniała jednolita wykładnia sądowa tego przepisu, to jej ocena przez Trybunał Konstytucyjny w ramach hierarchicznej kontroli prawa nie jest możliwa (zob. np. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95). Co więcej, skarżący wskazuje na różnice w interpretacji zaskarżonego przepisu w sądownictwie administracyjnym.

3.4. Trybunał zwraca uwagę, że w uzasadnieniu do wydanego w sprawie skarżącego wyroku WSA z 7 listopada 2014 r. wyrażono opinię, iż postanowienia PINB w W. o wstrzymaniu robót budowlanych z 28 sierpnia 2012 r. oraz z 24 stycznia 2013 r. nie zostały wydane w oparciu o tę samą przesłankę wynikającą z art. 50 u.p.b., a więc nie było możliwości by dowodzić, że nastąpiło naruszenie powagi rzeczy osądzonej. Sąd w uzasadnieniu do wyroku wskazanego jako ostateczny, odniósł się do tej kwestii, stwierdzając, że zgromadzony przez organy nadzoru budowlanego materiał dowodowy pozwalał na przyjęcie stanowiska, iż roboty budowlane wykonywane są w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach, o czym stanowi art. 50 ust. 1 pkt 4 u.p.b.. Obliguje to wówczas organy nadzoru budowlanego do wstrzymania robót i wydania decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.b.

W istocie jednak, jak zauważył sąd, skarżący nie zgadza się z oceną faktów, jakiej dokonały organy administracyjne wskutek przeprowadzonego postępowania kontrolnego. W związku z tym należy uznać, że w powyższym zakresie sądy dokonały innej oceny faktów niż skarżący, nie zaś odmiennej interpretacji zaskarżonego art. 50 u.p.b.

Sąd I instancji orzekający w sprawie skarżącego wyraził opinię, że zarówno wydanie decyzji naprawczej z art. 51 u.p.b., jak i wydanie postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych z art. 50 ust. 4 u.p.b. jest zgodne z prawem, o ile nie zostaną zakończone roboty budowlane, których one dotyczą. Uznał jednocześnie, że o zakończeniu budowy można mówić tylko wtedy, gdy obiekt znajduje się w stanie, w którym może być normalnie użytkowany, tak zaś nie można było zakwalifikować stanu budynku, którego dotyczyła wydana decyzja naprawcza.

Trybunał na marginesie nadmienia, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, przed ewentualną ingerencją organów nadzoru budowlanego chroni inwestora *de facto* ostateczna decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (wyroki NSA z: 7 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2936/15, 8 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1616/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

3.5. W związku z powyższym, Trybunał podtrzymuje opinię, że skarżący, formułując zarzut naruszenia art. 2, art. 21 ust. 1, art. 22 oraz art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji przez zaskarżony art. 50 ust. 1 i ust. 4 u.p.b. oraz art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) odnosi go do stosowania przepisów przez sądy w jego sprawie. Z tego też powodu Trybunał zasadnie odmówił nadania dalszego biegu skardze, gdyż jej merytoryczne rozpoznanie byłoby niedopuszczalne (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK).

4. W złożonym zażaleniu skarżący wyraża również przekonanie, że skorzystał z wszystkich przysługujących mu środków ochrony prawnej. W piśmie podniesiono, że decyzja podejmowana w postępowaniu naprawczym jest konsekwencją wcześniejszych działań

organu nadzoru budowlanego, zaś na etapie kontroli sądowoadministracyjnej dokonywana jest ocena prawidłowości nie tylko samej decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu naprawczym, ale również oceny okoliczności leżących u podstaw wydawania kontrolowanych decyzji. W tym zakresie, jak dowodzi skarżący, sądy obu instancji dokonały weryfikacji prawidłowości zastosowania przepisów prawa procesowego oraz materialnego przez organy administracji.

4.1. Trybunał, nie negując powyższego, podnosi, że w zawistej przed TK sprawie skarżący rozpoczął dwa postępowania sądowoadministracyjne: zarówno wynikające z zaskarżenia postanowienia PINB nr [...] o wstrzymaniu robót, jak i z zaskarżenia decyzji naprawczej PINB nr [...].

Skoro zarzuty sformułowane w złożonej skardze odnoszą się do przepisów, na których oparł się PINB wydając postanowienie nr [...], za orzeczenie ostatecznie w sprawie skarżącego należałoby uznać to, które zakończyłoby postępowanie sądowe, zainicjowane zaskarżeniem wskazanego postanowienia.

Powyższe znajduje potwierdzenie w fakcie, że WSA wskutek złożenia skargi na postanowienie DWINB nr [...], 9 listopada 2016 r. wydał wyrok w przedmiocie oddalenia jej w całości.

Wyrok nie został uzasadniony. Uprawnione zdaje się jednak założenie że, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., WSA dokonał merytorycznej oceny zaskarżonego postanowienia i uznał, że nie narusza prawa lub też naruszenie było tak niewielkie, iż nie dało podstaw do zastosowania środków prawnych określonych w art. 145-150 p.p.s.a. (zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, Legalis 2016, wyd. I; pkt 3 komentarza art. 151).

Można również założyć, że gdyby sąd stwierdził, że tocząca się pomiędzy stronami sprawa została już prawomocnie osądzona, wówczas, mając na uwadze wyrok NSA z 4 listopada 2016 r., wskazany w jako ostatecznie orzekający o prawach i wolnościach skarżącego, w oparciu o art. 58 p.p.s.a. wydałby postanowienie o odrzuceniu skargi złożonej na postanowienie DWINB nr [...].

5. Trybunał stwierdził także, że skarżący nie odniósł się do jednej z podstaw odmowy nadania biegu skardze w przedmiocie art. 50 ust. 4 u.p.b., jaką jest brak związku pomiędzy zarzutami wskazanymi w skardze, a treścią wskazanego przepisu. Tym samym nie podważył aktualności tej podstawy odmowy.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowił jak w sentencji.