



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 maja 2020 r.

Pozycja 154

POSTANOWIENIE

z dnia 18 kwietnia 2018 r.

Sygn. akt Ts 67/17*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

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

- 1) art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2016 r. poz. 290, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 1 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2016 r. poz. 290, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 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.) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 20 marca 2017 r. (data nadania) P.D. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że: art. 50 ust. 1 ustawy z 1 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 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 Prawa budowlanego może być wydane w sytuacji faktycznej, gdy roboty budowlane nie są już prowadzone (nie są wykonywane)”, 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)”, a także art. 141 § 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji

* Postanowieniem z 27 maja 2020 r. sprostowano oczywistą omyłkę pisarską.

„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)”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta W. (dalej: PINB) postanowieniem nr [...] z 28 sierpnia 2012 r. (dalej: postanowienie PINB nr [...]), na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 u.p.b. wstrzymał roboty budowlane prowadzone przez skarżącego, jako wykonywane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę oraz w przepisach.

W wyniku złożonego zażalenia, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem z 12 listopada 2012 r. nr [...] (dalej: postanowienie WINB nr [...]) przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Po przeprowadzonej kontroli, PINB postanowieniem z 24 stycznia 2013 r. nr [...] (dalej: postanowienie PINB), w oparciu o art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 u.p.b. ponownie wstrzymał roboty budowlane prowadzone przez skarżącego, jako wykonywane w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach.

Jak wynika z dokumentów przedłożonych Trybunałowi w związku ze sprawą, na postanowienie PINB skarżący złożył zażalenie z uchybieniem przysługującego mu do tego terminu.

W ramach tzw. postępowania naprawczego, konstytuowanego przepisami u.p.b., PINB 12 lutego 2013 r. wydał decyzję nr [...] (dalej: decyzja PINB), w której (na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 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 dołączonymi do skargi dokumentami, decyzją nr [...] z 21 sierpnia 2013 r. WINB uchylił decyzję PINB nr [...] i przekazał ją do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

Niezależnie od powyższego postępowania, 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), którą 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 określonym terminie, zamiennego projektu budowlanego.

W odwołaniu złożonym od decyzji PINB 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., a także że w momencie jej wydania zakończono już przedmiotową budowę. Skarżący zarzucił też, że w toku postępowania prowadzonego przez PINB doszło do wydania postanowienia o wstrzymaniu robót (na podstawie art. 50 ust. 1 u.p.b.) dwukrotnie, w oparciu o te same okoliczności faktyczne.

WINB decyzją nr [...] z 5 grudnia 2013 r. (dalej: decyzja WINB nr [...]) uchylił zaskarżoną decyzję tylko 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 miesięcy 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 miesięcy organ w ogóle nie wyda decyzji na podstawie art. 51 u.p.b. – postanowienie PINB nr [...] pozostało w mocy. Ponadto WINB 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. Obiekt, którego dotyczy postępowanie, w momencie wydania decyzji PINB nr [...] nie nadawał się natomiast do takiego użytkowania. WINB 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.

WINB wskazał, że przesłanką wydania postanowienia PINB nr [...] o wstrzymaniu robót było istotne odstępianie od projektu, natomiast postanowienia PINB [...] – prowadzenie robót w sposób mogący spowodować zagrożenie. Powyższa różnica, jak i fakt, że postanowienie PINB nr [...] zostało uchylone – wskazuje, że nie doszło do zarzucanego przez skarżącego naruszenia powagi rzeczy osądzonej.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny we W. wyrokiem z 7 listopada 2014 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok WSA) oddalił skargę, podtrzymując decyzję WINB 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.

Skarżący w złożonym piśmie procesowym podnosi, że w wyroku NSA orzeczonym w jego sprawie, w konsekwencji zastosowania art. 50 ust. 1 i 4 u.p.b., naruszone zostały, wywiedzione z Konstytucji: prawo własności, zasada praworządności i zasada proporcjonalności. Jego zdaniem, „rozumienie [zaskarżonych] przepisów [prezentowane w wyroku NSA] powoduje (...) naruszenie takich norm i zasad jak (...) zasada prawdy obiektywnej (...), zasada pogłębiania zaufania obywateli (...), zasada szybkości postępowania administracyjnego”.

Zdaniem skarżącego, wydając postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych w jego sprawie, PINB, „a za nim NSA w prawomocnym wyroku, przekroczył granice prawa, tj. doszło do naruszenia: art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji”. W *petitum* skargi zarzucono, że art. 141 § 4 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 na [jego podstawie] ma prawo (...) jednoznacznie wskazać, że winę w sprawie ponosi skarżący”. Z treści skargi wynika, że zdaniem skarżącego błędne, niekonstytucyjne rozumienie tego przepisu p.p.s.a. przez NSA w orzeczeniu wskazanym jako ostateczne prowadzi do naruszenia również art. 45 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w przepisach ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.t.p. TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Skarżący uczynił przedmiotem zaskarżenia art. 50 ust. 1 i 4 ustawy z 1 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2017 r. poz. 1332, ze zm.; dalej: u.p.b.) oraz art. 141 § 4 ustawy

z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej: p.p.s.a.).

Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 1 u.p.b. w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub art. 49b ust. 1 organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych: bez wymaganego pozwolenia na budowę lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, lub na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach.

Art. 50 ust. 4 u.p.b. stanowi, że postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia, chyba że w tym terminie zostanie wydana decyzja, o której mowa w art. 50a pkt 2 lub w art. 51 ust. 1 u.n.b.

W myśl art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku wydane przez sąd administracyjny powinno zawierać: zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a także wskazania co do dalszego postępowania, jeśli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być rozpatrzona ponownie przez organ administracji.

3. Art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK stanowi, że jednym z warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wyczerpanie drogi prawnej, w wyniku czego skarżący uzyskuje ostateczne orzeczenie o tych prawach podmiotowych, o ochronę których wnosi w skardze. Wskazany wymóg oparty jest na założeniu, zgodnie z którym do rozstrzygania o sprawach indywidualnych powołane są przede wszystkim sądy i organy administracji publicznej. Stąd Trybunał Konstytucyjny może podjąć działania dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich procedur pozwalających na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (zob. postanowienie TK z 1 lipca 1999 r., sygn. akt Ts 64/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 10).

Trybunał stwierdza, że w analizowanej sprawie warunek wyczerpania drogi prawnej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, a tym samym uzyskania ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie został spełniony.

Skarżący wskazuje na niekonstytucyjność art. 50 ust. 1 u.p.b., na podstawie którego PINB wydał dwa postanowienia (nr [...] oraz nr [...]) w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych prowadzonych przez skarżącego.

Trybunał zauważa, że postanowienie PINB nr [...] zostało uchylone na mocy postanowienia WINB nr [...]. W mocy pozostało natomiast postanowienie PINB nr [...]. Z przedłożonego do Trybunału uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 7 listopada 2014 r. (zob. s. 5; sygn. akt [...]; dalej: wyrok WSA) wynika, że postanowienie PINB [...] nie zostało przez skarżącego skutecznie zaskarżone, gdyż skarżący uchybił terminowi wniesienia zażalenia.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w odniesieniu do postanowień wstrzymujących roboty budowlane wskazanych w skardze nie wyczerpano drogi prawnej, przewidzianej w przepisach prawa administracyjnego. Wskutek tego nie dotrzymano przesłanki nadania biegu skardze konstytucyjnej, o której mowa w art. 77 u.o.t.p.TK.

W konsekwencji wskazany jako ostateczne orzeczenie w sprawie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA) – choć jest prawomocny, to w sprawie skarżącego, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną – nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wyrok NSA kończy postępowanie inne niż to, w którym PINB postanowił o wstrzymaniu robót budowlanych na podstawie zaskarżonego art. 50 ust. 1 u.p.b., z wydaniem którego to postanowienia skarżący *de facto* łączy naruszenie swoich praw podmiotowych. W konsekwencji powyższego, nie

można stwierdzić, by wskazany wyrok NSA rozstrzygał ostatecznie o tych prawach podmiotowych, o ochronę których wnosi skarżący.

Trybunał przypomina, że wyrok NSA został wydany w sprawie ze skargi kasacyjnej skarżącego od wyroku WSA. Sąd I instancji orzekł w związku ze skargą złożoną na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 5 grudnia 2013 r. nr [...] (dalej: decyzja WINB nr [...]). WINB wydał powyższą decyzję w następstwie odwołania się przez skarżącego od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 17 lipca 2013 r. nr [...] (dalej: decyzja PINB nr [...]). Jak wskazuje treść decyzji PINB nr [...], została ona wydana w przedmiocie nałożenia obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego obejmującego budynek hotelu z przyłączami, uwzględniającego zmiany wynikające z robót budowlanych, w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Wyrok NSA jest więc orzeczeniem kończącym postępowanie w związku z decyzją wydaną przez PINB w ramach tzw. postępowania naprawczego, które zostało przedsięwzięte przez organ administracyjny jako następstwo uprzednio wydanego postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych. Na odrębność tego postępowania wskazuje zakres, merytoryczna zawartość decyzji o charakterze naprawczym, a także tryb jej wydania, który determinuje nie zaskarżony art. 50 ust. 1, ale art. 51 u.p.b.

Powyższe jest podstawą odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej w zakresie art. 50 ust. 1 u.p.b. na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 77 u.o.t.p.TK.

4. Trybunał podnosi następnie, że zarzut skarżącego, iż postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych było w jego sprawie wydawane wielokrotnie w tym samym stanie faktycznym, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie ma związku z treścią zakwestionowanego art. 50 ust. 4 u.p.b. Organ administracji wydaje bowiem ww. postanowienie na podstawie art. 50 ust. 1 u.p.b.

Jakkolwiek art. 50 ust. 4 u.p.b. był podstawą orzekania NSA w wyroku wskazanym jako ostateczny w sprawie skarżącego, to jak wskazano w niniejszym postanowieniu, NSA nie rozstrzygał na jego podstawie w zakresie określonym zarzutami wskazanymi w skardze. Trybunał zaznacza, że przedmiotem postępowania zakończonego orzeczeniem wskazanym jako ostateczne było dochowanie terminu (określonego w art. 50 ust. 4 u.p.b.) do wydania tzw. decyzji naprawczych, wydawanych przez PINB w sprawie skarżącego na podstawie art. 51 u.p.b. Zagadnienia dotyczące wydawania decyzji naprawczych nie są przedmiotem złożonej skargi konstytucyjnej.

W związku z powyższym, złożona skarga w zakresie art. 50 ust. 4 u.p.b. nie wyczerpuje przesłanek z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, co jest podstawą odmowy nadania biegu skardze na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK.

5. Trybunał stwierdza następnie, że sformułowane przez skarżącego zarzuty dotyczą nieprawidłowego stosowania prawa, nie zaś niekonstytucyjności zakwestionowanych art. 50 ust. 1 i 4 u.p.b. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. W związku z tym nie mogą być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny. Rozpatrując skargę, Trybunał nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć podjętych przez orzekające organy. Co do zasady, jego kontroli nie podlega prawidłowość ustaleń organów administracji publicznej oraz sądów, sposób prowadzenia przez nie postępowania, czy też zastosowanie lub odmowa zastosowania obowiązujących przepisów, a jedynie konstytucyjność tych przepisów (zob. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Zaskarżenie do Trybunału sposobu stosowania przepisów, nie zaś ich brzmienia jest kolejną samodzielną przesłanką odmowy nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że zarzuty dotyczące art. 141 § 4 p.p.s.a. nie mają związku ani z treścią zakwestionowanych przepisów, ani z ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym w sprawie. Zdaniem skarżącego niekonstytucyjne jest takie „rozumienie przepisu (...) stosownie do którego uzasadnienie wyroku powinno zawierać (...) podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie”, w wyniku którego „sąd za konstytucyjne uznaje w istocie wyłączną winę obywatela za rozstrzygnięcie sprawy”. Powyższe twierdzenie nie znajduje potwierdzenia ani w treści art. 141 § 4 p.p.s.a., ani w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w sprawie skarżącego. Stosowany w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (na podstawie art. 193 p.p.s.a.) art. 141 § 4 p.p.s.a. przewiduje bowiem, jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie wyroku. W wyroku wydanym w sprawie skarżącego NSA podał podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a także wskazał, dlaczego skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie. Jak Trybunał wskazał w punkcie 5 niniejszego postanowienia, ewentualne zastrzeżenia skarżącego odnoszą się do sfery stosowania prawa, a ta pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W konkluzji, Trybunał w zakresie art. 141 § 4 p.p.s.a. odmawia nadania dalszego biegu złożonej skardze również na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 u.o.t.p. TK.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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