



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 września 2020 r.

Pozycja 266

## POSTANOWIENIE z dnia 5 lutego 2020 r. Sygn. akt Ts 112/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.C.Ć. w sprawie zgodności:

- 1) art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) w zakresie, w jakim „wyklucza uchylene lub zmianę decyzji związanych, usuwających zaistniałe stany naruszające przepisy prawa” z art. 2, art. 7, art. 45 i art. 83 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 155 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „traktuje przepis art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2004 r. do dnia 6 grudnia 2008 r., jako przepis szczególny sprzeciwiający się uchyleniu lub zmianie decyzji nakazującej rozbiórkę, w sytuacji braku planu miejscowego oraz ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w dniu wszczęcia postępowania” z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 83 Konstytucji;
- 3) art. 155 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „wyklucza uchylene lub zmianę decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, o której mowa w art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w sytuacji, w której zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2019 r. poz. 1186)” z art. 2, art. 7, art. 64 ust. 2 i art. 83 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

### UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 lipca 2019 r. (data nadania) K.C.Ć. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez adwokata ustanowionego z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z 15 lipca 2004 r. (znak: [...]; dalej: decyzja Powiatowego Inspektora) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P., na podstawie art. 48 ust. 1, art. 80 ust. 2

w związku z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.; dalej: p.b.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.), nakazał J.Ć. rozbiórkę będącego w budowie budynku mieszkalno-gospodarczego.

Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Wojewódzki Inspektor) decyzją z 3 września 2004 r. (znak: [...]) utrzymał w mocy decyzję Powiatowego Inspektora. Skarżąca – na podstawie art. 155 k.p.a. – wniosła o uchylenie przedmiotowej decyzji.

Wojewódzki Inspektor decyzją z 27 sierpnia 2015 r. (znak: [...]) odmówił uchylenia swojej poprzedniej decyzji. W uzasadnieniu wskazał, że mając na uwadze, iż art. 48 ust. 1 p.b. nie pozostawiał organom swobody w rozstrzygnięciu, to – na podstawie art. 155 k.p.a. – nie ma możliwości uchylenia lub zmiany przedmiotowej decyzji. Ponadto – jego zdaniem – zgodnie z orzecznictwem nie można w oparciu o powyższy przepis weryfikować decyzji, które usuwają stan niezgodności z prawem, jak np. decyzji nakazujących rozbiórkę. Skarżąca od powyższej decyzji wniosła odwołanie.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) decyzją z 17 listopada 2015 r. (znak: [...]) utrzymał w mocy decyzję Wojewódzkiego Inspektora z 27 sierpnia 2015 r. Od powyższej decyzji skarżąca wniosła skargę administracyjną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) wyrokiem z 13 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]); dalej: wyrok WSA) uwzględnił skargę skarżącą i uchylił decyzję GINB oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wyjaśniono, że organy orzekające w sprawie skarżącej błędnie uznały, że art. 155 k.p.a. nie ma zastosowania do decyzji związanych. Zdaniem WSA dopuszczalna jest możliwość uchylenia – w trybie art. 155 k.p.a. – decyzji nakazującej rozbiórkę samowolnie zrealizowanego obiektu, jeżeli w świetle aktualnie obowiązujących przepisów ustawy p.b. byłaby możliwość zalegalizowania samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego, a nadto spełnione byłyby przesłanki zmiany decyzji wynikające z wymienionego przepisu. Od powyższego orzeczenia GINB wniósł skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 3 kwietnia 2019 r. (sygn. akt [...]) uchylił wyrok WSA oraz oddalił skargę administracyjną skarżącej. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku wskazano, że – zgodnie z linią orzecniczą NSA – art. 48 p.b. jest przepisem szczególnym, sprzeciwiającym się – na podstawie art. 155 k.p.a. – uchyleniu lub zmianie ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę. NSA wyjaśnił, że decyzja wydana na podstawie art. 48 p.b. jest decyzją związaną, gdyż w określonych prawem okolicznościach organ ma obowiązek jej wydania. W związku z powyższym wola stron, czy też ich zgoda na zmianę takiej decyzji, w żadnych okolicznościach nie może skutkować jej zmianą.

2. Zarządzeniem z 4 lipca 2019 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do usunięcia braków formalnych skargi przez doręczenie: poświadczonego za zgodność z oryginałem odpisu oraz 4 kopii decyzji: Powiatowego Inspektora z 15 lipca 2004 r. (znak: [...]), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 21 maja 2007 r. (sygn. akt [...]) oraz jednego egzemplarza skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.

W piśmie z 23 grudnia 2019 r. (data nadania) skarżąca ustosunkowała się do powyższego wezwania.

3. Skarżąca kwestionuje dominującą – jej zdaniem – linię orzecniczą, zgodnie z którą art. 155 k.p.a. stosuje się wyłącznie do decyzji uznaniowych. Wskazuje ona, że – na podstawie przedmiotowego przepisu – możliwa jest zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji, jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Przepisami szczególnymi – jak wskazu-

je skarżąca – są „normy wiążące organ do wydania decyzji o określonej treści, w sytuacji zaistnienia i stwierdzenia opisanych w nich stanów faktycznych”. Podkreśla, że do takich przepisów zalicza się – zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie – art. 48 ust. 1 p.b. Decyzja wydana na jego podstawie ma charakter związany, a tym samym – w trybie przewidzianym w art. 155 k.p.a. – nie jest możliwe jej uchylenie lub zmiana.

Zdaniem skarżącej, powyższa wykładnia jest sprzeczna z zasadami racjonalności legislacyjnej i określoności prawa, wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Przepis szczególny, o którym stanowi art. 155 k.p.a., musi być jasny i nie budzić wątpliwości, że wyklucza on wydanie decyzji na podstawie tego przepisu. Skarżąca wskazuje ponadto, że wykładnia art. 155 k.p.a. w zasadzie wyklucza jego zastosowanie do jakiegokolwiek decyzji, co stanowi naruszenie prawa do „wydania rozstrzygnięcia” (art. 45 Konstytucji).

Odnosząc się do art. 48 p.b., w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2004 r. do 6 grudnia 2008 r., skarżąca podkreśla, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 37/06 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 160) uznał, że jego ust. 2 pkt 1 lit. b i ust. 3 pkt 1 są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W jej ocenie uznanie, że przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 155 k.p.a., jest art. 48 p.b. w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2004 r. do 6 grudnia 2008 r., jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości. Sankcjonuje bowiem nierówne traktowanie skarżącej, która w chwili wydania decyzji o rozbiórce nie miała możliwości zalegalizowania obiektu. Wskazana interpretacja – zdaniem skarżącej – narusza również, wynikającą z art. 83 Konstytucji, zasadę przestrzegania prawa, przez sankcjonowanie decyzji, która została wydana w oparciu o przepis niezgodny z Konstytucją. Skarżąca podkreśla, że w konsekwencji prowadzi to także do nierównej ochrony praw własności obywateli w zależności od tego, czy na danym terenie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Niezależnie od powyższego – w ocenie skarżącej – wykluczenie możliwości zastosowania art. 155 k.p.a. do decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego w sytuacji, w której zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w art. 49 ust. 5 p.b., jest niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 83 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. Jej merytoryczne rozpoznanie uzależnione jest od spełnienia licznych przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p. TK).

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.), stosownie do którego 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 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

3. Skarżąca, jako ostateczne rozstrzygnięcie, w rozumieniu art. 79 Konstytucji, wskazała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 kwietnia 2019 r. (sygn. akt [...]).

4. Trybunał stwierdza, że nie wszystkie wskazane przez skarżącą przepisy Konstytucji mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Po pierwsze, art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji nie są samoistnymi źródłami praw podmiotowych jednostki, a przez to nie mogą stanowić samoistnej podstawy kontroli w sprawach skargowych, gdyż wyznaczają one jedynie standardy kreowania wolności i praw przez prawodawcę, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40 oraz postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Po drugie, art. 83 Konstytucji przewiduje wyłącznie obowiązek przestrzegania prawa przez obywateli, zatem także nie może służyć za wzorzec kontroli w postępowaniu toczącym się na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22 oraz 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że skarga – w powyższym zakresie – nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK, co – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – uzasadnia odmowę nadania jej, w tym zakresie, dalszego biegu.

5. Samodzielnymi wzorcami kontroli wskazanymi przez skarżącą są art. 45 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do pierwszego z nich Trybunał stwierdza, że zarzut jego naruszenia jest oczywiście bezzasadny. Skarżąca podnosi, że zakwestionowany przepis naruszył – wynikające z art. 45 Konstytucji – „prawo [...] do wydania rozstrzygnięcia” (s. 26 skargi). Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca przez „rozstrzygnięcie” rozumie decyzję wydaną przez organ administracji publicznej. Tymczasem art. 45 Konstytucji stanowi o prawie do sądu, które obejmuje m.in. prawo do uzyskania wyroku sądowego. Tym samym z art. 45 Konstytucji wynika prawo do uzyskania, nie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, lecz wyroku sądowego.

Skarżąca odnosząc się do drugiego wzorca kontroli wskazuje, że wykładnia zakwestionowanego przepisu „prowadzi do nierównej ochrony prawa własności obywateli, w zależności obowiązywania miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego na danym terenie” (s. 29 skargi) oraz, że „prowadzi do nierównej ochrony prawa własności obywateli, którzy pozbawieni są możliwości zastosowania pełnego trybu legalizacyjnego opisanego w ustawie Prawo budowlane” (s. 31 skargi).

Trybunał stwierdza, że powyższe zarzuty również są oczywiście bezzasadne. Jak słusznie zauważyła skarżąca, zgodnie z dominującą linią orzecniczą sądów administracyjnych, przepisem szczególnym, który przeciwstawia się zmianie lub uchynieniu przepisu, w rozumieniu art. 155 k.p.a., jest art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.; dalej: p.b.). Przepis ten uznawany jest za przepis szczególny niezależnie od tego, czy strona postępowania miała możliwość zastosowania pełnego trybu legalizacyjnego przewidzianego w p.b., czy też w trakcie trwania postępowania obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. *Prima facie* wykładnia zakwestionowanego przepisu nie prowadzi do nierównej ochrony prawa własności obywateli. Zarzuty postawione w skardze konstytucyjnej dotyczą *de facto* niekonstytucyjności art. 48 p.b., który jednak nie jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Wskazana wyżej okoliczność, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania przedmiotowej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### POUCZENIE

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