



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 4 maja 2023 r.

Pozycja 142

POSTANOWIENIE z dnia 18 sierpnia 2017 r. Sygn. akt Ts 85/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

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

art. 36a ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 32 i 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 4 maja 2016 r. (data nadania) M.M. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 36a ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U.2010.243.1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uchylecia prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę z chwilą nałożenia na inwestora, który dopuścił się istotnego odstępstwa od tego pozwolenia, obowiązku przedłożenia projektu zamiennego, a nie z chwilą uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej projekt zamienny, z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 32 i w zw. z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Prezydent Miasta K. w decyzji z 20 lutego 2007 r. nr 297/07 (znak: [...]) udzielił skarżącej i W.R. pozwolenia na budowę i zatwierdził projekt budowlany dla zamierzenia budowlanego: budowa warsztatu samochodowego (diagnostyka) z częścią biurową i magazynową wraz z wewnętrznymi instalacjami (...), zlokalizowanego na działkach nr 216/175 obr. 54 K. przy ul. [...] w K.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. – Powiat G. dokonał kontroli robót budowlanych prowadzonych na podstawie wyżej opisanego pozwolenia i ustalił, że inwestorzy w sposób istotny odstąpili od zatwierdzonego projektu budowlanego. W konsekwencji, działając na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego, w decyzji z 26 listopada 2010 r. (znak: [...]) stwierdził on, że inwestycję realizowano z istotnym odstąpieniem od warunków i ustaleń określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz od zatwierdzonego projektu budowlanego bez uzyskania zgody właściwego organu, a także nałożył na inwesto-

rów obowiązek przedłożenia projektu budowlanego zamiennego. Decyzja ta została uchylona w decyzji z 16 stycznia 2012 r. (znak: [...]) przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. w części określającej termin wykonania nałożonych obowiązków i utrzymana w mocy w pozostałym zakresie.

Z uwagi na wydanie przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. – Powiat G. decyzji z 26 listopada 2010 r. w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego Prezydent Miasta K. w decyzji z 9 kwietnia 2013 r., nr [...] (znak: [...]), uchylił swoją decyzję z 20 lutego 2007 r. o pozwoleniu na budowę. Organ ten wyjaśnił, że art. 36a ust. 2 prawa budowlanego nakazuje uchylić decyzję o pozwoleniu na budowę w wypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

W decyzji z 29 lipca 2013 r. (znak: [...]) Wojewoda [...], po rozpatrzeniu odwołania skarżącej od decyzji Prezydenta Miasta K. z 9 kwietnia 2013 r., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Skargę, którą od tej decyzji wniosła skarżąca, oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w wyroku z 10 stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]), a następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 grudnia 2015 r. (sygn. akt [...]) oddalił złożoną przez nią skargę kasacyjną. W uzasadnieniu tego wyroku sąd stwierdził, że w sprawie skarżącej prawidłowo uchylono decyzję o pozwoleniu na budowę z chwilą, gdy decyzja wydana na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego stała się ostateczna. Podkreślił, że art. 36a ust. 2 prawa budowlanego nakazuje uchylić taką decyzję nie z powodu jej wadliwości, lecz z powodu nieprawidłowego postępowania inwestora.

Skarżąca uważa, że kwestionowane przepisy w sposób nieproporcjonalny ograniczają prawo własności, godząc w zasadę równości wobec prawa i zasadę ochrony praw nabytych, gdyż uchylenie decyzji o pozwoleniu na budowę przed prawomocnym zatwierdzeniem projektu zamiennego przedwcześnie pozbawia inwestora z powodu istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu podstawy prawnej dla robót wykonanych zgodnie z pozwoleniem (prawa do zachowania budynku w części wybudowanej zgodnie z prawem, nabytego prawa do zabudowy nieruchomości), stawiając go w sytuacji znacznie gorszej niż sprawcę samowoli budowlanej, i naraża go na niepowetowane straty związane z nakazem rozbiórki całego obiektu budowlanego w przypadku niemożności zalegalizowania takich odstępstw. Skarżąca podkreśliła, że w trakcie realizacji inwestycji dopuściła się odstępstwa od warunków pozwolenia na budowę, ale jedynie polegającego „w zasadniczym zakresie na dobudowaniu dodatkowej klatki schodowej” (s. 3, 7 skargi). Podnosi w związku z tym, że z powodu treści kwestionowanych przepisów możliwe było wydanie wobec niej nakazu rozbiórki całego budynku, a więc objęcie nim także tej jego części, która została wzniesiona zgodnie z prawem. Tymczasem, jej zdaniem, proporcjonalną sankcją byłby obowiązek doprowadzenia robót do stanu zgodnego z wydanym pierwotnie pozwoleniem.

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 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do dnia 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

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 u.o.t.p. TK, w szczególności w art. 53 tej ustawy. Skarga powinna spełniać wymogi określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy, obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 36a ust. 2 prawa budowlanego, zgodnie z którym: „Właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę, w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3”. Natomiast zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 3 tej ustawy przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1 (tzn. postanowienia o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych), właściwy organ w drodze decyzji w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

W przekonaniu skarżącej kwestionowany przepis jest niekonstytucyjny, przewiduje bowiem obowiązek uchylenia prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę już z chwilą nałożenia na inwestora, który dopuścił się istotnego odstępstwa od warunków tego pozwolenia, obowiązku przedłożenia projektu zamiennego, a nie z chwilą uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej projekt zamienny. Taka regulacja – zdaniem skarżącej – powoduje, że inwestor pozbawiony jest podstawy prawnej dla wszystkich robót, także tych wykonanych zgodnie z pozwoleniem (prawa do zachowania budynku w części wybudowanej zgodnie z prawem, nabytego prawa do zabudowy nieruchomości, prawa do inwestowania), i stawia go w sytuacji znacznie gorszej niż sprawcę samowoli budowlanej. Konsekwencją treści art. 36a ust. 2 prawa budowlanego jest to, że nakaz rozbiórki, który wydano w jej sprawie, objął cały budynek, a nie tylko tę część, na której roboty zostały przeprowadzone niezgodnie z prawem.

Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz z pisma z 13 czerwca 2016 r., skarżąca opiera swą argumentację na tezie, zgodnie z którą odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, których dopuściła się w toku realizacji inwestycji, dotyczyły nieznacznego zakresu robót i polegały „w zasadniczym zakresie” na dobudowaniu dodatkowej klatki schodowej. W związku z tym upatruje ona naruszenie swoich praw podmiotowych w tym, że uchylając decyzję o pozwoleniu na budowę w odniesieniu do całej inwestycji, pozbawiono ją podstawy prawnej do zachowania jej części zrealizowanej zgodnie z pozwoleniem. To skutkowało natomiast, jak utrzymuje, możliwością wydania przez organ administracyjny nakazu rozbiórki całości budowli, także części wykonanej zgodnie z pozwoleniem na budowę.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu Trybunał stwierdza, że z dokumentów załączonych przez skarżącą do pisma procesowego z 27 października 2016 r. wynika, iż w jej sprawie wydano decyzję o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego w budowie realizowanego jako opisany na wstępie warsztat samochodowy. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w prawomocnym wyroku z 31 stycznia 2014 r. (sprawa [...]), uchylił decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z 12 sierpnia 2013 r. (znak: [...]) i poprzedzając ją decyzję organu pierwszej instancji o nakazie rozbiórki tego warsztatu, bowiem uznał, że budynek wznoszony przez inwestorów „jest zupełnie innym budynkiem niż budynek objęty pozwoleniem na budowę z 2007 r., a inwestorzy nie legitymują się pozwoleniem na budowę realizowanego przez nich obiektu” (s. 13 uzasadnienia wyroku). Sąd wskazał, że budynek realizowany przez inwestorów ma inną powierzchnię zabudowy, wysokość, ilość kondygnacji, kubaturę, a także odmienne przeznaczenie i funkcję, w obiekcie tym nie ma bowiem warsztatu samochodowego, lecz znajduje się w nim 26 mieszkań. W konsekwencji, jak stwierdził, w sprawie winny mieć zastosowanie przepisy o legalizacji samowoli budowlanej (art. 48 prawa budowlanego), a nie przepisy dotyczące zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę z uwagi na istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę (art. 50 i 51 w zw. z art. 36a prawa budowlanego).

Wobec takich, ustalonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., okoliczności sprawy Trybunał Konstytucyjny uznaje za oczywiście bezzasadne zarzuty skarżącej, która utrzymuje, że zakwestionowane przepisy uniemożliwiają jej zachowanie prawa do tej części budynku, która została wybudowana zgodnie z pozwoleniem na budowę z 20 lutego 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. prawomocnie bowiem przesądził, że skarżąca nie dysponuje pozwoleniem na budowę obiektu, który jest przez nią realizowany. Nie może być zatem mowy o naruszeniu jej prawa podmiotowego do własności części budynku wzniesionej zgodnie z pozwoleniem na budowę.

Jak Trybunał wyjaśnił na wstępie, warunkiem uznania za prawidłowe sformułowania zarzutu niekonstytucyjności przepisu prawa jest uprawdopodobnienie, że ze względu na jego treść w wyniku wydania na jego podstawie ostatecznego orzeczenia sądu doszło do ukształtowania sytuacji prawnej skarżącego w sposób prowadzący do naruszenia przysługujących mu praw podmiotowych wynikających z Konstytucji. Z uwagi na to, że skarga konstytucyjna jest środkiem zindywidualizowanej kontroli konstytucyjności o ograniczonym zakresie, może ona służyć wyłącznie ochronie naruszonych konstytucyjnych praw podmiotowych skarżących.

Zdaniem Trybunału skarżąca nie wykazała, by z powodu treści art. 36a ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego doszło do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw podmiotowych. Skoro skarżąca nie wzniosła żadnej części budynku zgodnie z pozwoleniem na budowę z 20 lutego 2007 r., to przepis określający moment uchylenia pozwolenia na budowę nie wpływał na jej prawa podmiotowe wskazane w skardze. W konsekwencji Trybunał uznał, że zarzut niekonstytucyjności art. 36a ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego jest oczywiście bezzasadny.

Wziąwszy pod uwagę powyższe Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p TK – postanowił 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 doręczenia tego postanowienia.