



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 czerwca 2023 r.

Pozycja 202

POSTANOWIENIE z dnia 26 stycznia 2023 r. Sygn. akt Ts 241/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej L.S. o zbadanie zgodności:

art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.) w zakresie, w jakim „warunkuje wydanie pozwolenia na budowę wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przez które to prawo należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w art. 49i [powołanej ustawy]”, z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania zgodności art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.) w zakresie, w jakim „warunkuje wydanie pozwolenia na budowę wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przez które to prawo należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w art. 49i [powołanej ustawy]”, z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 17 października 2022 r. L.S. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

W *petitum* skargi zawarty został również wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta L. z 24 kwietnia 2018 r. (znak [...]; dalej: nakaz rozbiórki) nakazującej rozbiórkę zabudowy miejsca postojowego.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca zawarła 9 stycznia 2017 r. z deweloperem umowę sprzedaży własności udziału we własności lokalu niemieszkalnego (garażu wielostanowiskowego, znajdującego się na kondygnacji podziemnej budynku mieszkalnego). W umowie stwierdzono, że skarżąca ma prawo samodzielnego (z wyłączeniem innych współwłaścicieli) korzystania z określonego miejsca postojowego, znajdującego się w tym garażu.

Dzień przed zawarciem powyższej umowy (8 stycznia 2017 r.) deweloper, będący właścicielem garażu, wyraził pisemną zgodę na zabudowę przez skarżącą wyznaczonego dla niej miejsca postojowego. W związku z tym zleciła ona wykonanie odpowiednich prac, polegających na wybudowaniu ścian z betonu komórkowego oraz zamontowaniu drzwi uchylnych. O ich zakończeniu zawiadomiła dewelopera w piśmie z 12 kwietnia 2017 r.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego miasta L. 24 kwietnia 2018 r. wydał nakaz rozbiórki zabudowy miejsca postojowego. W uzasadnieniu wskazał m.in., że współwłasność w garażu wielostanowiskowym nie jest prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Podkreślił, że wykonana inwestycja obejmowała także części wspólne należące do pozostałych właścicieli, spowodowała likwidację dostępności miejsca parkingowego dla osób niepełnosprawnych oraz zablokowanie drogi ewakuacyjnej. Z tych powodów niemożliwe było – zdaniem organu – doprowadzenie przebudowy do stanu zgodnego z prawem, a jedynym rozwiązaniem było orzeczenie nakazu rozbiórki.

Po rozpoznaniu odwołania skarżącej, decyzja o rozbiórce została utrzymana w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 18 lipca 2018 r. (znak [...]).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. w wyroku z 24 stycznia 2019 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę skarżącej na tę decyzję.

Skarga kasacyjna skarżącej na to orzeczenie została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2022 r. (sygn. akt [...]). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano m.in., że legalizacja samowoli budowlanej jest możliwa tylko pod warunkiem, że inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w czasie postępowania naprawczego. Uprawnienie do samodzielnego korzystania z miejsca postojowego nie oznacza prawa do jego zabudowywania. Wykonane roboty budowlane dotyczyły ponadto części wspólnych nieruchomości.

3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała, że „sposób rozumienia” art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 prawa budowlanego, zaprezentowany przez organy i sądy administracyjne w jej sprawie, narusza art. 2 Konstytucji (zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę ochrony praw nabytych), art. 21 ust. 1 Konstytucji (zasadę ochrony własności i prawo jej dziedziczenia) oraz art. 64 Konstytucji (zasadę ochrony prawa własności – por. s. 11 skargi).

Zobowiązanie skarżącej do złożenia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w momencie dokonywania legalizacji wykonanej inwestycji „stoi w sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadami ochrony prawa własności”. Skarżąca posiadała legitymację do dysponowania nieruchomością na cele budowlane udzieloną jej przez dewelopera przed wykonaniem zabudowy miejsca postojowego. Zgoda ta obowiązywała w czasie prowadzenia wobec niej postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego. Jest ona nadal aktualna, ponieważ „do chwili obecnej wspólnota mieszkaniowa, posiadająca stosowne instrumenty prawne nie zmieniła uchwałą tego stanu rzeczy”. W takiej sytuacji skarżąca podczas postępowania legalizacyjnego powinna złożyć oświadczenie o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane „zgodnie ze stanem z chwili dokonywania przebudowy miejsca postojowego” (s. 11 skargi).

Zdaniem skarżącej, ustawodawca (zgodnie z art. 21 Konstytucji) powinien był ukształtować art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 prawa budowlanego „w taki sposób, aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności w tym, mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzania robót budowlanych na swojej nieruchomości” (s. 13 skargi).

4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 27 października 2022 r. wezwał skarżącą – na podstawie art. 130 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) w związku z art. 36 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) do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) udokumentowanie daty doręczenia pełnomocnikowi skarżącej wyroku NSA; 2) poinformowanie, czy od tego wyroku został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia; 3) doręczenie odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem decyzji i orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej.

Skarżąca ustosunkowała się do powyższego zarządzenia w piśmie z 9 listopada 2022 r. (data nadania), przedstawiając żądane przez Trybunał wyjaśnienia i dokumenty.

5. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2022 r. skarżąca – na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK – została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) wskazanie, jakie konstytucyjne prawa lub wolności skarżącej, wyrażone w art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji zostały naruszone i w jaki sposób; 2) uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z tymi prawami lub wolnościami.

W piśmie z 22 grudnia 2022 r. (data nadania), stanowiącym odpowiedź na powyższe zarządzenie, skarżąca podkreśliła, że kwestionowana regulacja narusza „prawa i wolności wynikające z zasad demokratycznego państwa prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej, zasady poszanowania praw nabytych oraz równości wobec prawa” (wyrażone w art. 2 Konstytucji), a także „prawo własności oraz zasady ochrony własności” (wyrażone w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji; s. 2 pisma). Naruszenie art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady ochrony praw nabytych) przejawiało się w konieczności niezwłocznego zastosowania się przez skarżącą do nakazu rozbiórki, co naraża ją na poniesienie znacznych kosztów (s. 5 pisma). Naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji polegało na zaniechaniu przez ustawodawcę takiego ukształtowania art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 prawa budowlanego, aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności, w tym „mieć możliwość zgodnego z normami prawa budowlanego przeprowadzenia robót budowlanych” (s. 6-7 pisma). Zdaniem skarżącej, zaniechanie to uniemożliwia także realizację przez nią prawa wynikającego z art. 64 Konstytucji. Konieczność rozbiórki jest „niewątpliwym naruszeniem” przysługującego skarżącej prawa własności, skoro otrzymała ona pisemną zgodę na wykonanie zabudowy miejsca postojowego. Ponadto omówiła treść art. 64 Konstytucji oraz powtórzyła część argumentacji zaprezentowanej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. W skardze konstytucyjnej jako przedmiot zaskarżenia wskazano art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim „warunkuje wydanie pozwolenia na budowę wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przez które to prawo należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w art. 49i [powołanej ustawy]”.

Zaskarżone przepisy prawa budowlanego brzmią następująco:

– art. 32 ust. 4 pkt 2: „Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto: (...) złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”;

– art. 3 pkt 11: „Ilekcć w ustawie jest mowa o: (...) prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robć budowlanych”.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle sprawy zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2022 r. (sygn. akt II OSK 1688/19; dalej: wyrok NSA), wskazanym przez skarżącą jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

3. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga spełnia wymogi formalne w zakresie dotyczącym zgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 Konstytucji, albowiem:

- została sporządzona w imieniu skarżącej przez adwokata (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK);
- skarżąca wyczerpała drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), ponieważ wyrok NSA jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia;
- dochowano ustawowego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), gdyż odpis wymienionego wyżej wyroku został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 18 lipca 2022 r., a skarga została wniesiona 17 października 2022 r.;
- określony został przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK);
- wskazano, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – zdaniem skarżącej – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK);
- przedstawiono uzasadnienie sformułowanych przez skarżącą zarzutów oraz stan faktyczny (art. 53 ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.t.p.TK);
- poinformowano o niewniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia (art. 53 ust. 1 pkt 6 u.o.t.p.TK);
- dołączono wymagane załączniki (art. 53 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 2 u.o.t.p.TK);
- sformułowane przez skarżącą zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4. Natomiast w odniesieniu do zgodności art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 prawa budowlanego z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych.

4.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest instrumentem ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK zobowiązuje w związku z tym skarżącego do precyzyjnego wskazania naruszonych wolności lub praw oraz określenia sposobu ich naruszenia.

Odrębnym wymogiem formalnym skarg konstytucyjnych jest obowiązek przedstawienia uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji ze wskazanymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami skarżącego (por. art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Jak wyjaśniał Trybunał, wymogu tego nie realizują na przykład „uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (por. np. wyrok z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2) albo wypowiedzi ograniczające się jedynie do „wyrażenia przekonania o niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości” (por. np. postanowienie z 18 stycznia 2017 r., sygn. Ts 206/16, OTK ZU B/2017, poz. 42). Skarżący powinien natomiast podać co najmniej jeden argument lub dowód na poparcie każdego postawionego w skardze zarzutu niekonstytucyjności (por. np. wyrok z 20 listopada 2019 r., sygn. SK 6/18, OTK ZU A/2019, poz. 62).

4.2. Skarga konstytucyjna nie zawierała powyższych elementów. Wobec tego skarżąca została wezwana w trybie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wskazanie, jakie jej konstytucyjne prawa lub wolności, wyrażone w art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji zostały naruszone i w jaki sposób oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z tymi prawami lub wolnościami.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego powyższe zobowiązanie zostało przez skarżącą wykonane jedynie w odniesieniu do art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ani w skardze konstytucyjnej, ani w późniejszych pismach procesowych skarżąca nie wyjaśniła natomiast, czy naruszenie jej prawa własności polegało na złamaniu ustawowej formy regulacji, czy też naruszało istotę prawa własności (por. art. 64 ust. 3 Konstytucji). Nie wynika z nich także, w stosunku do jakich podmiotów podobnych dochodzi – zdaniem skarżącej – do zróżnicowania w zakresie równej ochrony własności, w jaki sposób prawo to zostało w jej sprawie naruszone oraz z jakich powodów zróżnicowanie to uważa ona za konstytucyjnie niedopuszczalne (por. art. 64 ust. 2 Konstytucji). Skarżąca nie wskazała żadnych konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw wynikających z art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji ani sposobu ich naruszenia w jej sprawie. Ten brak skargi jest szczególnie istotny, zważywszy że w postępowaniu przed Trybunałem co do zasady samodzielnie wzorcami kontroli nie mogą być przepisy wyrażające zasady ustroju państwa (por. np. w odniesieniu do art. 2 Konstytucji – postanowienie pełnego składu Trybunału z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60, a wśród najnowszych – np. postanowienia z 9 lutego i 15 grudnia 2021 r., sygn. Ts 101/20, OTK ZU B/2022, poz. 38 i 39). Nie wyjaśniła również, jakie znaczenie dla podniesionego problemu konstytucyjnego ma dostrzeżony przez nią związek między art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Wobec powyższego skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji nie spełnia wymogów wynikających z 79 ust. 1 Konstytucji i skonkretyzowanych w art. 53 ust. 2 i 3 u.o.t.p.TK. Uzasadnia to odmowę nadania jej dalszego biegu w tej części na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącej przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na punkt 2 postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.