



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 12 czerwca 2024 r.

Pozycja 135

POSTANOWIENIE

z dnia 20 grudnia 2023 r.

Sygn. akt Ts 267/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej spółki [...] z ograniczoną odpowiedzialnością” Spółka komandytowa z siedzibą w B. o zbadanie zgodności:

art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1493, ze zm.) w zakresie, w jakim „wskazane przepisy nie wprowadzały ograniczonego kręgu podmiotów i nie wykluczały inwestorów (deweloperów) prowadzących komercyjną działalność gospodarczą związaną ze wznoszeniem budynków z kręgu podmiotów mogących skorzystać z możliwości realizacji przedsięwzięć budowlanych w trybie uproszczonym, tj. bez konieczności spełnienia warunków wynikających m.in. z przepisów ustawy Prawo budowlane, w tym bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, nie ograniczyły ich zastosowania tylko do określonego rodzaju budynków, ani nie wskazywały procedury postępowania, w tym nie zawierały możliwości zakwestionowania złożonej do organu architektoniczno-budowlanego informacji o prowadzeniu robót budowlanych w związku z przeciwdziałaniem Covid-19 ani nie ograniczały czasowo możliwości skorzystania z trybu uproszczonego, tj. nie wskazywały, że po okresie utraty mocy obowiązywania w dniu 5 września 2020 r., budowy realizowane w trybie uproszczonym, rozpoczęte w okresie ich obowiązywania i nie ukończone przed 5 września 2020 r. nie mogą korzystać w dalszym ciągu z tej regulacji, a winny spełnić wymogi określone w standardowej procedurze, a także wyłączały obowiązywanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie, w tym zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w efekcie uchwalenia ich w taki sposób, tj. nieczytelny i niejasny spowodowało rozbieżną ich wykładnię przez poszczególne organy i uznanie przez niektóre z nich, że realizowana w oparciu o te przepisy przez dewelopera inwestycja w postaci budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego nie wykazuje związku z przeciwdziałaniem Covid-19 i jako komercyjna nie może korzystać z uprawnień przewidzianych w tych przepisach, a kontynuowana po dniu 5 września 2020 r. winna spełniać wymogi określone w standardowej procedurze, w tym m.in. wymogi określone w przepisach Prawa budowlanego”,

z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

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 15 listopada 2022 r. (data nadania), spółka „[...] z ograniczoną odpowiedzialnością” Spółka komandytowa z siedzibą w B. (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

2. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Skarżąca w piśmie z 15 maja 2020 r., uzupełnionym pismem z 19 maja 2020 r., poinformowała Prezydenta Miasta B. (jako organ administracji architektoniczno-budowlanej) o prowadzeniu robót budowlanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Inwestycję opisano jako budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z samodzielnymi lokalami mieszkalnymi (do XV kondygnacji nadziemnych), z garażami, instalacjami wewnętrznymi, tj. elektryczną, teletechniczną, pożarową, wodociągową, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej, wentylacji mechanicznej, centralnego ogrzewania i murów oporowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, tj. instalacjami doziemnymi: elektryczną, kanalizacji deszczowej, kanalizacji sanitarnej, wodociągowej, teletechnicznej wraz z zagospodarowaniem terenu. Informacja została złożona na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1493, ze zm.; dalej: ustawa marcowa). W informacji wskazano termin rozpoczęcia robót budowlanych jako 20 maja 2020 r.

2.2. Pismem z 20 maja 2020 r. Prezydent Miasta B. przesłał Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w B. (dalej: PINB) powyższą informację, wskazując że – biorąc pod uwagę zakres robót budowlanych oraz treść art. 2 ust. 2 ustawy marcowej – planowane roboty nie dają możliwości skorzystania z art. 12 ust. 2 marcowej i znajdują do nich zastosowanie przepisy prawa budowlanego.

Do PINB 3 września 2020 r. wpłynęła także interwencja osoby fizycznej o prowadzeniu robót budowlanych.

2.3. Zawiadomieniem z 15 września 2020 r. PINB poinformował strony, w tym skarżącą jako inwestora, o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie robót budowlanych oraz o wyznaczeniu oględzin na 8 października 2020 r. W trakcie oględzin, podczas których przedstawiciel inwestora nie był obecny, ustalono, że na działce znajduje się wykop ziemny, teren inwestycji jest wygradzony, a także stwierdzono brak tablicy informacyjnej.

W piśmie z 9 października 2020 r. PINB wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień. Zostały one sformułowane przez skarżącą w piśmie z 12 listopada 2020 r.

Następnie PINB 7 grudnia 2020 r. przeprowadził kontrolę na miejscu, ustalając, że stan faktyczny od dnia oględzin nie uległ zmianie.

2.4. Decyzją z 22 grudnia 2020 r. (nr [...]) PINB nakazał skarżącej likwidację wykopu ziemnego, stanowiącego rozpoczęcie robót budowlanych związanych z budową budynku mieszkalnego, wielorodzinnego z samodzielnymi lokalami mieszkalnymi (do XV kondygnacji nadziemnych), z garażami, instalacjami oraz zagospodarowaniem terenu. PINB ocenił, że inwestycja nie kwalifikuje się jako mogąca być realizowana na podstawie art. 12 ustawy marcowej, a ponadto pozostaje w sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który dopuszcza na tym terenie budynki mieszkalne wielorodzinne do wysokości 12 m.

Odwołanie od powyższego rozstrzygnięcia zostało wniesione przez skarżącą do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w B. (dalej: PWINB), który decyzją z 12 lutego 2021 r. (nr [...]) utrzymał w mocy decyzję PINB. Zdaniem PWINB w sprawie nie miał zastosowania art. 12 ustawy marcowej, gdyż utracił moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie tego aktu normatywnego (5 września 2020 r.), a nadto nie istniał związek przyczynowo-skutkowy inwestycji z przeciwdziałaniem COVID-19. Jak wskazał PINB, jeśli coś służy (może służyć) także albo przede wszystkim innemu celowi niż zwalczanie (ograniczanie, zapobieganie, obrona przed) COVID-19, to nie może być uznane za przeciwdziałanie tej choroby.

2.5. Skarga na decyzję PWINB została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z 24 czerwca 2021 r. (sygn. akt [...]), podtrzymanym następnie przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 lipca 2022 r. (sygn. akt [...]). W ocenie obu sądów celem działalności inwestycyjnej skarżącej nie było przeciwdziałanie COVID-19, ale osiągnięcie rezultatu gospodarczego, w postaci obiektów przeznaczonych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

3. Zdaniem skarżącej kwestionowany przepis naruszył: prawo do dwuinstancyjnego postępowania (ponieważ odmówiono prawa do realizacji inwestycji budowlanej), prawo do równego traktowania przez władze publiczne, zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadę poprawnej legislacji, prawo ochrony własności oraz zasadę swobody działalności gospodarczej.

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.

Stosownie do art. 61 ust. 4 u.o.t.p.TK Trybunał odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, jeżeli:

- nie spełnia ona wymogów określonych w ustawie i usunięcie braków nie jest możliwe (pkt 1);
- braki, o których mowa w art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, nie zostały usunięte w terminie (pkt 2);
- jest ona oczywiście bezzasadna (pkt 3).

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1493, ze zm.; dalej: ustawa marcowa). Wskazane ustępy art. 12 miały następujące brzmienie:

– ust. 1:

„Do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 i 471) oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282), a w przypadku konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych, także przepisów wydanych na podstawie art. 22 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej”;

– ust. 2:

„Prowadzenie robót budowlanych oraz zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 wymagają niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej”.

Na mocy art. 36 ust. 1 ustawy marcowej cały art. 12 tego aktu normatywnego utracił moc obowiązującą 5 września 2020 r.

Skarżąca jako wzorce kontroli dla zaskarżonych regulacji powołała z kolei dwie grupy przepisów:

- art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji;
- art. 64 ust. 1 w związku z art. 22 Konstytucji.

3. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie może zostać przekazana do rozpoznania merytorycznego.

3.1. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny – choć jest sądem prawa – przy ocenie skargi konstytucyjnej (będącej indywidualnym, konkretnym środkiem ochrony praw jednostki) i badaniu jej zasadności nie może pomijać żadnej okoliczności stanu prawnego i faktycznego (por. postanowienia TK z: 22 lutego 2010 r. i 13 grudnia 2010 r., sygn. Ts 103/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 438 i 439 oraz 25 marca 2021 r., sygn. Ts 153/20, OTK ZU B/2021, poz. 181, a także wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, OTK ZU A/2020, poz. 69). Trybunał stwierdza przy tym, że – zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem – merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest możliwe jedynie po wykazaniu przez skarżącego (działającego w sprawie samodzielnie albo przez pełnomocnika) minimalnej staranności w trosce o zabezpieczenie swoich interesów prawnych. Skarga konstytucyjna – co wymaga szczególnego podkreślenia – nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań czy uchybień popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie – ani przez skarżącego, ani przez działającego w jego imieniu profesjonalnego pełnomocnika (zob. m.in. postanowienia TK z: 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77; 15 listopada 2013 r. i 4 lutego 2015 r., sygn. Ts 193/12, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 9 i 10; 25 listopada 2013 r., sygn. Ts 240/12, OTK ZU – Suplement nr II/B/2014, poz. 869; 30 lipca 2014 r., sygn. Ts 37/14, OTK ZU nr 4/B/2015, poz. 362 oraz 2 sierpnia 2017 r. i 21 marca 2018 r., sygn. Ts 64/17, OTK ZU B/2018, poz. 69 i 70). Niedopuszczalne jest także wykorzystywanie skargi do swoistego „sankcjonowania” nadużywania prawa.

3.2. Istota analizowanej skargi konstytucyjnej sprowadza się wyłącznie do tego, czy inwestycja budowlana skarżącej, z uwagi na treść art. 12 ustawy marcowej, jest wyłączona spod działania przepisów ogólnego prawa budowlanego. Ustęp 1 tego artykułu – zacytowany w punkcie 2 tej części uzasadnienia – zawierał wyłączenia przedmiotowe odnośnych przepi-

sów co do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 ustawy marcowej przepisy tego aktu normatywnego stosuje się do zakażeń i choroby zakaźnej COVID-19, wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Pojęcie „przeciwdziałania COVID-19” zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 2 ust. 2 ustawy marcowej, wedle którego „[i]lekroć w ustawie jest mowa o «przeciwdziałaniu COVID-19» rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1 [tj. COVID-19]”.

Z powyższego wynika wyraźnie, że dla zastosowania art. 12 ustawy marcowej podstawowe i najważniejsze było ustalenie, czy powstający obiekt budowlany miał związek z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19. Nie chodziło tu przecież o to, by wybudowany budynek miał jedynie dodatkowo, marginesowo czy pośrednio przyczynić się do przeciwdziałania COVID-19, ale by był pomocny w leczeniu chorych czy zapobiegał skutkom pandemii. Trzeba stanowczo powiedzieć, że wykładnia wyżej wskazanych przepisów, jak i całej ustawy marcowej prowadzi do wniosku, iż wymieniona regulacja była całkowitym wyjątkiem od zasad ogólnych przewidzianych między innymi w prawie budowlanym. Skoro zaś była wyjątkiem, to nie mogła być interpretowana rozszerzająco, ponieważ gdyby tak było, to stanowiłaby pole do licznych nadużyć. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że celem ustawy marcowej były szybkie działania doraźne odnośnie do powstania infrastruktury potrzebnej do przeciwdziałania epidemii. Wbrew zaś zarzutom skargi konstytucyjnej, inwestycja budynku mieszkalnego, o której skarżąca poinformowała Prezydenta Miasta B., nie spełnia wymogów hipotezy zawartej w art. 12 ust. 1 ustawy marcowej. Była to typowa inwestycja, której zamiarem było zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Przyjmując koncepcję zaproponowaną przez skarżącą (tak na etapie postępowania przed organami nadzoru budowlanego oraz sądami administracyjnymi, jak i w analizowanej skardze do Trybunału Konstytucyjnego), każda budowa budynku mieszkalnego byłaby możliwa z pominięciem przepisów prawa budowlanego, o ile rozpoczęłaby się w okresie obowiązywania art. 12 ustawy marcowej. Z takim rozumowaniem oczywiście nie można się zgodzić; budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego nie służyła bowiem zwalczaniu zakażenia COVID-19, zapobieganiu jego rozprzestrzenianiu się, profilaktyce, jak również nie zwalczała skutków, w tym społeczno-gospodarczych, tej choroby. Działanie skarżącej było natomiast niedopuszczalną próbą nadużycia prawa ustanowionego w okresie stanu wyższej konieczności, gdy początkowo doszło do dezorganizacji życia publicznego (por. postanowienie TK z 10 czerwca 2021 r., sygn. Ts 111/20, OTK ZU B/2021, poz. 113), do realizacji własnych celów gospodarczych.

3.3. Powyższe okoliczności przemawiają przeciwko nadaniu dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności postawionych w niej zarzutów (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK). Są one bowiem jedynie próbą sanowania przez skarżącą niewystąpienia w przepisany trybie o zezwolenie na wybudowanie budynku mieszkalnego oraz chęcią swoistego „usankcjonowania” obchodzenia prawa.

W tym stanie rzeczy należało postanowić jak w sentencji.

POUCZENIE

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