



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 czerwca 2024 r.

Pozycja 152

POSTANOWIENIE z dnia 13 stycznia 2021 r. Sygn. akt Ts 73/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

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

art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) odnośnie sformułowania „z jakiegokolwiek przyczyny” w zakresie, w jakim „pozostawia organom administracji możliwość umorzenia postępowania mającego doprowadzić do kontroli działań tych organów w aspekcie zgodności z przepisami prawa”, z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 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 9 kwietnia 2020 r. (data nadania) G.Z. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika ustanowionego z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

W październiku 2015 r. M.D. wystąpiła do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego [...] (dalej: PINB) o przeprowadzenie postępowania legalizacyjnego (naprawczego) w odniesieniu do stanowiącego jej własność budynku mieszkalnego jednorodzinnego znajdującego się na działce nr ew. 223 obr. 23 przy ul. [...] w Ł. Skarżący wskazał, że budynek ten posadowiony został w ostrej granicy z nieruchomością będącą jego własnością.

PINB decyzją nr 304/16 z 17 maja 2016 r. (nr [...]) umorzył postępowanie administracyjne w sprawie opisanego wyżej budynku mieszkalnego na podstawie art. 105 § 1 i art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: k.p.a.) w związku z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290; dalej: prawo budowlane). Stwierdził, że zrealizowano go niezgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją Naczelnika Miasta i Gminy Ł. z 18 września 1989 r. (nr [...]) o pozwoleniu na budowę w zakresie powierzchni zabudowy, lokalizacji obiektu, podpiwniczenia, kształtu i ilości powierzchni utwardzonych. Ustalił także, że budynek został wybudowany według projektu stanowiącego dokumentację zamienną spo-

rzządzoną przez technika architektury E.D. Stwierdził jednocześnie, że w dokumentach znajduje się potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia budynku do użytkowania wydane 16 grudnia 1991 r., przez Burmistrza Miasta i Gminy Ł. Dokument ten świadczy – w ocenie PINB – o usankcjonowaniu przez ówczesny organ nadzoru budowlanego dokonanych zmian i dopuszczeniu obiektu do użytkowania. W konsekwencji PINB przyjął, że brak jest przedmiotu postępowania, którego mogłyby dotyczyć nakazy wydane w trybie przepisów prawa budowlanego.

Po rozpoznaniu odwołania skarżącego od powyższej decyzji Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją nr [...] z 7 lipca 2016 r. (nr [...]) utrzymał ją w mocy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) wyrokiem z 26 lipca 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę skarżącego na powyższą decyzję. Stwierdził, że nie narusza ona prawa. Wskazał, że z poczynionych w sprawie ustaleń wynika, że choć sporny budynek zrealizowano niezgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę z 18 września 1989 r., to jednak został on przyjęty do użytkowania. Świadczy o tym potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia do użytkowania obiektu budowlanego z 16 grudnia 1991 r., treść tego dokumentu, a także obowiązujący wówczas stan prawny. W rozpatrywanej sprawie, jak stwierdził WSA, organy orzekające słusznie przyjęły, że nie ma podstaw do wydania decyzji merytorycznej w trybie naprawczym, tj. uregulowanym w art. 50-51 prawa budowlanego. Zdaniem WSA słusznie przyjęto, że brak takiego orzeczenia nie może w okolicznościach sprawy prowadzić do kolejnego postępowania w tym samym zakresie, co uzasadniało umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 16 października 2019 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną skarżącego od powyższego wyroku. Orzeczenie to zostało wskazane jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2020 r. skarżący został wezwany do usunięcia, w terminie 7 dni od jego doręczenia, braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) doręczenie czterech: a) egzemplarzy pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, określającego dokładnie sprawę, do której zostało udzielone, b) poświadczonych za zgodność z oryginałem odpisów decyzji: Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 7 lipca 2016 r. (nr [...]) i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego [...] z 17 maja 2016 r. (nr [...]); 2) poinformowanie, czy wniesiono nadzwyczajny środek zaskarżenia od orzeczenia wskazanego w skardze jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji; 3) wskazanie, w jaki sposób zakwestionowany przepis narusza konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, wynikające z przywołanych we wniesionej skardze przepisów Konstytucji – pod rygorem wydania postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

W piśmie z 13 listopada 2020 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

Zdaniem skarżącego użyte w zakwestionowanym przepisie bardzo szerokie i pojemne znaczeniowo pojęcie „z jakiegokolwiek przyczyny” uzasadniającej stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania i umorzenie go, pozwala uniknąć merytorycznego załatwiania spraw wnoszonych do organów administracji. Zaskarżony przepis, jak twierdzi skarżący, „umożliwiając uznanie prowadzenia postępowania naprawczego za bezprzedmiotowe (w zakresie doprowadzenia zabudowy sąsiedniej do stanu zgodnego z prawem budowlanym), stanowi swego rodzaju ingerencję w prawo skarżącego jako właściciela sąsiedniej nieruchomości do korzystania z własności i zmusza do znoszenia związanych z tym ograniczeń zarówno faktycznych, jak i prawnych”.

Skarżący wyjaśnił, że „wadliwa zabudowa działki sąsiedniej oddziałująca w niewątpliwy i negatywny sposób na nieruchomość skarżącego narusza bez wątpienia jego uprawnie-

nia właścicielskie” (s. 3 skargi). Podniósł, że dążył do „uzyskania ochrony jego prawa własności nieruchomości wobec niezgodnego z przepisami prawa budowlanego zainwestowania działki sąsiedniej” oraz że „działania podjęte [przez niego] w tym zakresie przed organami nadzoru budowlanego, a następnie sądami administracyjnymi miały doprowadzić do zbadania sprawy w zakresie ustalenia prawidłowości wydania decyzji zezwalającej na budowę i zatwierdzającej projekt budowlany na działce sąsiadującej bezpośrednio z działką skarżącego”. Wskazał, że z uwagi na czysto procesowe przesłanki, zarówno organy nadzoru budowlanego, jak i sądy administracyjne, uznały jednakże, że zachodzi przyczyna uzasadniająca umorzenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunkiem skuteczności skargi konstytucyjnej jest spełnienie wymogów wynikających z Konstytucji oraz 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). W myśl art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, jeżeli skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w ustawie, a usunięcie braków jest możliwe, wyznaczony sędzia Trybunału wydaje zarządzenie, w którym wzywa do ich usunięcia w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia. Jeżeli braki, o których mowa, nie zostały usunięte w terminie, Trybunał, w składzie jednego sędziego, wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK).

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2020 r. skarżący został wezwany do usunięcia, w terminie 7 dni, braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie wymienionych w zarządzeniu dokumentów, poinformowanie, czy wniesiono nadzwyczajny środek zaskarżenia od orzeczenia wskazanego w skardze jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także wskazanie, w jaki sposób zakwestionowany przepis narusza konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, wynikające z przywołanych w skardze przepisów Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pismo skarżącego z 13 listopada 2020 r. nie może być uznane za skuteczne usunięcie braków skargi. Co prawda skarżący doręczył wymagane orzeczenia i pełnomocnictwo oraz poinformował o niewniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jednakże nie wyjaśnił, w jaki sposób zaskarżony przepis narusza jego konstytucyjne wolności lub prawa. Spełnienie tego wymogu następuje, gdy skarżący wskaże konstytucyjną wolność lub prawo, następnie w sposób jednoznaczny przedstawi mieszczące się w zakresie tego prawa uprawnienia oraz korespondujące z nimi obowiązki prawodawcy. Dalszym elementem wykazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw jest uprawdopodobnienie, że normatywna treść zaskarżonych przepisów nie czyni zadość konstytucyjnym obowiązkom nałożonym na ustawodawcę, co z kolei uniemożliwia realizację praw skarżącego. Tak rozumiany wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw nie został w niniejszej sprawie spełniony.

W skardze konstytucyjnej skarżący podnosi jedynie, iż zaskarżony przepis „stanowi swego rodzaju ingerencję w prawo skarżącego jako właściciela nieruchomości sąsiedniej do korzystania z własności i [zmusza] do znoszenia związanych z tym ograniczeń przede wszystkim faktycznych ale i w pewnym zakresie prawnych” (s. 3 skargi). Brak jest jednak jakiegokolwiek uzasadnienia, że wspomniana ingerencja w prawo własności wynika z brzmienia zaskarżonego przepisu, a nie np. sposobu jego zastosowania w konkretnej sprawie. Co więcej, skarżący sam zauważył, że „art. 64 Konstytucji odnosi się do ochrony przez organy Państwa prawa własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Nie odnosi się bezpośrednio do czynności procesowych” (s. 3 skargi).

Również w piśmie procesowym z 13 listopada 2020 r., złożonym przez skarżącego w celu wykonania wezwania sędziego TK, brak jest wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw. Nie stanowi usunięcia powyższego braku stwierdzenie, iż skarżący „miał prawo oczekiwać orzeczenia co do istoty sprawy, a nie ograniczenia się [przez organy i sądy orzekające] jedynie do uwag o formalnym charakterze zamykających skarżącemu możliwość podjęcia działań skutecznie chroniących jego prawa właścicielskie” (s. 2 pisma z 13 listopada 2020 r.).

W tym stanie rzeczy Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

3. Zważywszy na istotę zarzutów niekonstytucyjności powołanego przepisu, Trybunał stwierdza ponadto, że skarżący nie spełnił przesłanki uprawdopodobnienia naruszenia jego podmiotowych praw konstytucyjnych.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.), gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

W ocenie Trybunału skarżący kwestionuje w istocie nie treść art. 105 § 1 k.p.a., lecz sposób jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Skarżący uważa bowiem, że „pojęcie «jakiegokolwiek przyczyny» pozwala na stosowanie takiej interpretacji owych przyczyn, że można – tak jak w sprawie toczącej się z [jego] udziałem (...) – unikać merytorycznego, odnoszącego się do istoty sprawy, załatwiania spraw wnoszonych do organów administracji” (s. 2 i 3 skargi). Jak wyjaśnił, „[z] takim rozstrzygnięciem [o umorzeniu postępowania] nie godził się skarżący (...) Oczekiwał więc, że organy nadzoru budowlanego podejmą w tej sprawie decyzję orzekającą o istocie sprawy, a nie zakończą sprawę jej umorzeniem” (s. 2 skargi). Argumentacja skarżącego zmierza zatem do wykazania, że stwierdzenie wystąpienia w jego sprawie podstawy uzasadniającej umorzenie postępowania doprowadziło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Tak sformułowany zarzut na tle okoliczności rozpatrywanej sprawy nie może być przez Trybunał rozpoznany. Trybunał Konstytucyjny nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć podjętych przez orzekające organy i sądy. Kontrola Trybunału nie podlega prawidłowości ustaleń dokonanych przez organy administracji publicznej oraz sądy i dokonana przez nie ocena, czy też sposób prowadzenia przez nie postępowania bądź zastosowanie lub odmowa zastosowania obowiązujących przepisów, lecz jedynie konstytucyjność tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami.

Pomimo że praktyka stosowania prawa, w tym także wadliwie ukształtowana, pozostaje zasadniczo poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, to dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjności normy prawnej dekodowanej z danego przepisu zgodnie z utrwaloną praktyką jego wykładni. Niezbędne jest zatem wcześniejsze utrwalenie się, ustabilizowanie i upowszechnienie określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce jego stosowania, tj. nadanie mu przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. W rozpoznawanej skardze skarżący nie podjął jednakże próby dostarczenia argumentów uzasadniających przyjęcie, że istnieje taka właśnie powtarzalna i powszechna metoda wykładni zaskarżonego przepisu.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że posługiwanie się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi jest konieczne w każdym systemie prawnym. Zwroty takie służą uelastycznieniu systemu oraz zapewnieniu organom stosującym prawo pewnej swobody decyzyjnej. Nie można więc stawiać zarzutu naruszenia Konstytucji – jak próbuje to

czynić skarżący – na podstawie stwierdzenia, że użyty w przepisie zwrot „z jakiegokolwiek przyczyny” ma charakter nieostry. Istnienie w treści zakwestionowanego przepisu takiego zwrotu nie oznacza, że sądy w dowolny sposób nadają mu treść normatywną, zmierzając do – jak stwierdził skarżący – unikania merytorycznego załatwiania spraw.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ustawodawca ma prawo posługiwać się zwrotami niedookreślonymi, dającymi sądom możliwość wyważonej, zindywidualizowanej oceny konkretnej sprawy. Nie stanowi to naruszenia Konstytucji przez prawodawcę i pozostaje w granicach konstytucyjnej swobody regulacji, nakładając jednocześnie na organy stosujące prawo obowiązek wypełnienia tych zwrotów treścią oraz rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia (zob. np. wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

W tym stanie rzeczy 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 jego doręczenia.