



1001-8.TK.50.2023

SK 30/23

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną L S., wnoszącej o stwierdzenie, że art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 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 – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

L S. (dalej: Skarżąca) wniosła 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 (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.; dalej: Prawo budowlane lub p.b.) – 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.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2023 r., sygn. Ts 241/22, postanowiono nadać dalszy bieg skardze w części obejmującej badanie zgodności art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 p.b., w opisanym wyżej zakresie, z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

P będące właścicielem samodzielnego lokalu garażowego w budynku przy ul. w L , stycznia 2017 r. wyraziło zgodę na zabudowę przez Skarżącą miejsca postojowego nr wraz z zajęciem fragmentu części wspólnej w kierunku ścian konstrukcyjnych. Następnego dnia P zawarł ze Skarżącą umowę sprzedaży oraz ustanowienia odrębnej własności lokalu niemieszkalnego, na mocy której przeniesiono własność udziału wynoszącego łącznie części tego garażu wraz z odpowiednim udziałem w nieruchomości wspólnej.

Zgodnie z posiadaną zgodą Skarżąca dokonała zabudowy nabytego miejsca parkingowego.

Decyzją z kwietnia 2018 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego miasta L , działając m.in. na podstawie art. 51 ust. 1 w związku z ust. 7 p.b., nakazał Skarżącej rozbiórkę zabudowy miejsca parkingowego nr Organ stwierdził, że współwłasność w garażu wielostanowiskowym nie jest równoznaczna z prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a kwestionowana zabudowa objęła także części wspólne należące do pozostałych właścicieli. Ponadto inwestycję zrealizowano z naruszeniem przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż doszło do zabudowania drogi ewakuacyjnej i miejsca dla osób niepełnosprawnych. Dlatego nie jest możliwe doprowadzenie inwestycji do stanu zgodnego z prawem.

Po rozpoznaniu odwołania Skarżącej decyzja o rozbiórce została utrzymana w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z lipca 2018 r. Organ drugiej instancji wskazał, że oprócz braku posiadania przez Skarżącą prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i naruszenia przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, inwestycja nie spełnia wymogów nakładanych przez regulacje prawne w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L , wyrokiem z stycznia 2019 r., sygn. , oddalił skargę Skarżącej na powyższą decyzję. Sąd stwierdził, że jednym z warunków legalizacji robót budowlanych, o których mowa w art. 50 i art. 51 p.b., jest posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W sytuacji gdy pozostali współwłaściciele nieruchomości nie wyrazili zgody na zabudowę miejsca parkingowego nie można zatem zalegalizować inwestycji i zbędne stało się badanie jej zgodności z przepisami technicznymi i przeciwpożarowymi.

Skarga kasacyjna Skarżącej od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z maja 2022 r., sygn.

. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że zgoda dewelopera (tj. P) udzielona w czasie dokonywania samowoli budowlanej nie zwalniała skarżącej kasacyjnie z konieczności dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postępowaniu naprawczym. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi istnieć w chwili legalizacji samowoli budowlanej (w czasie postępowania naprawczego), aby można było skutecznie samowolę tę zalegalizować. Dysponowanie takim prawem w chwili wykonywania robót budowlanych – nawet jeżeli później inwestor prawa takiego już nie posiada – jest wystarczające w sytuacji wykonywania ich legalnie. Jeżeli jednak wykonano je samowolnie, prawo to należy posiadać w czasie legalizowania (naprawiania) samowolnie zrealizowanych robót budowlanych. Prace te dotyczyły ponadto części wspólnych nieruchomości. Uprawnienie do samodzielnego korzystania z miejsca postojowego nie oznacza prawa do jego zabudowywania.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej w odniesieniu do naruszenia powołanego wzorca kontroli jest bardzo lakoniczne.

Zdaniem Skarżącej, sposób rozumienia treści art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 p.b. przez organy administracji, jak i sądy administracyjne narusza art. 64 Konstytucji (zasada ochrony prawa własności). Skarżąca podnosi, że posiadała zgodę dewelopera na zabudowę miejsca parkingowego, czyli w czasie prowadzenia prac miała prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co powinno skutkować zalegalizowaniem inwestycji (skarga konstytucyjna, s. 11).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2022 r. wezwano Skarżącą do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez m.in. uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi w *petitum* skargi konstytucyjnymi prawami lub wolnościami.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z 22 grudnia 2022 r., Skarżąca stwierdziła, że ustawodawca zaniechał ukształtowania art. 32 ust. 4 pkt

2 w związku z art. 3 pkt 11 p.b. w taki sposób, aby właściciel nieruchomości mógł swobodnie dysponować swoim prawem własności, w tym miał możliwość zgodnego z normami Prawa budowlanego przeprowadzenia robót budowlanych na swojej nieruchomości. Konieczność rozbiórki jest niewątpliwie naruszeniem prawa własności Skarżącej, która posiadała pisemną zgodę na zabudowę miejsca postojowego wraz z zajęciem części wspólnej przylegającej do ścian konstrukcyjnych (pismo z 22 grudnia 2022 r., s. 5-6).

Zaskarżone przepisy Prawa budowlanego mają następujące brzmienie:

- art. 32 ust. 4 pkt 2: „Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:

(...)

2) złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.”;

- art. 3 pkt 11: „Ilekcioć w ustawie jest mowa o:

(...)

11) 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 robót budowlanych;”.

Sformułowany w analizowanej skardze problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że uzależnienie możliwości zalegalizowania samowoli budowlanej od złożenia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowaniem nieruchomością na cele budowlane narusza prawo własności Skarżącej, którego ochrona jest gwarantowana przez art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza bowiem definitywnie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania (zob. wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 44 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102).

Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu

normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, bezwzględnie musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada falsa demonstratio non nocet nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Ocenę dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny analizowanej skargi konstytucyjnej należy poprzedzić zwięzłym przedstawieniem kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje zaskarżony przepis.

Roboty budowlane – co do zasady – można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 p.b.). Niektóre rodzaje budów (określone w art. 29 p.b.) nie wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a wystarczające jest jedynie stosowne zgłoszenie.

Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę uzależnione jest od spełnienia szeregu wymogów, w tym m.in. od złożenia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.).

Zabudowa miejsca parkingowego w garażu wielostanowiskowym, będąca przebudową w rozumieniu art. 3 pkt 7a p.b., wymagała pozwolenia na budowę. Skarżąca takiego pozwolenia nie posiadała. Dlatego wykonane przez nią prace zakwalifikowane zostały jako samowola budowlana.

W rozdziale 5b Prawa budowlanego uregulowano postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy. Postępowanie to przybiera różne formy w zależności od m.in. rodzaju prac stanowiących samowolę budowlaną oraz upływu czasu od zakończenia budowy.

Wobec faktu, iż wykonane przez Skarżącą prace wymagały uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, dalszej analizie poddane zostaną uregulowania dotyczące legalizacji tego typu samowoli budowlanych.

W przypadku obiektu budowlanego (lub jego części) będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy. Postanowienie takie wydaje się również w przypadku zakończenia budowy (art. 48 ust. 1 i 5 p.b.). W terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu budowy inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może złożyć wniosek o legalizację (art. 48a ust. 1 p.b.). Do wymaganych dokumentów legalizacyjnych należy m.in. oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. (art. 48b ust. 3 pkt 2 p.b.).

Jeżeli od zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części upłynęło co najmniej 20 lat, organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne (art. 49f ust. 1 p.b.). Do dokumentów legalizacyjnych przedkładanych w toku tego postępowania również należy oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. (art. 49g ust. 2 pkt 1 p.b.). W ramach tego postępowania organ nadzoru budowlanego może wydać, na podstawie art. 49i p.b. (tj. artykułu, do którego Skarżąca odwołuje się w *petitum* skargi), decyzję o legalizacji lub o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego.

W innych przypadkach, niż określone w art. 48 i art. 49f p.b., to jest prowadzenia robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego lub też w innych okolicznościach, niż wymienione w tych przepisach, ma zastosowanie art. 50 ust. 1 i art. 51 p.b. Przez budowę należy rozumieć nie tylko wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, lecz także odbudowę, rozbudowę czy nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 p.b.). Budową natomiast nie jest przebudowa zdefiniowana w art. 3 pkt 7a p.b. Do przebudowy nie ma więc zastosowania art. 48 i art. 49f p.b., stosuje się zaś art. 50 i art. 51 p.b. (zob.

M. Rypina, komentarz do art. 48, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 2021 r., System Informacji Prawnej Lex, teza 6).

W sytuacji samowoli budowlanych określonych w tych ostatnich przepisach organ nadzoru budowlanego może w drodze decyzji nakazać m.in. rozbiórkę obiektu budowlanego albo doprowadzenie wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 p.b.). Artykuł 51 ust. 1 p.b. ma zastosowanie również do zakończonych robót budowlanych (art. 51 ust. 7 p.b.).

Artykuł 51 ust. 1 pkt 2 p.b. nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Organ prowadzący postępowanie naprawcze ma jednak obowiązek zbadać, czy podmiot, wobec którego to postępowanie jest prowadzone, legitymuje się tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (zob. uchwała siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r., sygn. II OPS 2/10; uchwała dostępna w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Artykuł 51 ust. 1 i 7 p.b. stanowił podstawę wydania przez organ nadzoru budowlanego decyzji o rozbiórce w sprawie Skarżącej.

Oceniając spełnienie przez analizowaną skargę warunków formalnych, należy w pierwszej kolejności dokonać rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia.

W *petitum* skargi wniesiono o zbadanie art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 p.b. w zakresie, w jakim warunkuje wydanie pozwolenia na budowę, „w sytuacji gdy zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w art. 49i” p.b.

Taki zakres zaskarżenia nie może podlegać badaniu w ramach analizowanej skargi, gdyż decyzje na podstawie art. 49i p.b. są wydawane w toku

uproszczonego postępowania legalizacyjnego, które w sprawie Skarżącej nie było prowadzone.

Po uwzględnieniu treści uzasadnienia skargi i zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* istnieją przesłanki do przyjęcia, że intencją Skarżącej było poddanie badaniu zaskarżonego przepisu w określonym w *petitum* skargi zakresie, w sytuacji gdy zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji naprawczej, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.

Po rekonstrukcji zakresu zaskarżenia konieczne jest ustalenie, czy wskazana norma stanowiła podstawę wydania orzeczenia naruszającego prawo własności Skarżącej.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że organy nadzoru budowlanego – zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji – zgodnie przyjmowały, że brak jest możliwości doprowadzenia inwestycji wykonanej przez Skarżącą do stanu zgodnego z prawem, gdyż Skarżąca nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a ponadto doszło do naruszenia przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz wymogów nakładanych przez regulacje prawne w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Zdaniem organów nadzoru, dla uzyskania pozwolenia na zabudowę miejsca parkingowego konieczne było posiadanie zgody pozostałych współwłaścicieli tej nieruchomości.

Rozpoznający skargę Skarżącej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie podzielił powyższe zapatrywania organów nadzoru budowlanego i wskazał, że w sytuacji kiedy organ dysponuje zarówno oświadczeniem inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jak i oświadczeniem woli innych współwłaścicieli nieruchomości zgłaszających sprzeciw co do planowanych robót, to obowiązkiem organu jest ocena, czy przedłożone oświadczenie uprawnia inwestora do prowadzenia określonych we wniosku o pozwolenie na budowę robót budowlanych. Sąd

podkreślił, że art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b. nie stanowi podstawy nałożenia na inwestora obowiązku złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym stanowi art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Skarżąca zarzuciła m.in. naruszenie art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. przez przyjęcie, że na potrzeby zalegalizowania zabudowy miejsca postojowego Skarżąca była zobowiązana do złożenia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w chwili dokonywania legalizacji, a nie w czasie zabudowy.

NSA nie podzielił tego zarzutu i uznał dokonaną przez sąd I instancji wykładnię art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. za prawidłową. Co jednak istotne, sądy obu instancji nie stwierdzały, że Skarżąca posiadała prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w czasie prowadzenia prac. Wypowiadały się tylko jednoznacznie o braku takiego prawa w czasie postępowania naprawczego i o koniecznym wymogu dla jego uzyskania w postaci zgody pozostałych współwłaścicieli nieruchomości.

Z przytoczonych ustaleń jednoznacznie wynika, że rozpoznające sprawę Skarżącej organy nadzoru budowlanego oraz sądy nie uzależniały wydania decyzji naprawczej na podstawie art. 51 p.b. od złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.

Jednym z warunków legalizacji wykonanych samowolnie prac budowlanych jest posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Organ nadzoru budowlanego bada tę okoliczność z urzędu, opierając się na oświadczeniach inwestora i współwłaścicieli nieruchomości oraz na dostarczonych przez nich dokumentach. Zgoda na zabudowę wyrażona przez dewelopera sprzedającego miejsca parkingowe w garażu wielostanowiskowym nie jest, zdaniem sądu, równoznaczna z posiadaniem przez właściciela prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Brak możliwości doprowadzenia inwestycji Skarżącej do stanu zgodnego z prawem był wynikiem braku prawa do

dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz konsekwencją naruszenia przepisów innych – wskazanych przez organy nadzoru budowlanego – aktów prawnych.

W sytuacji gdy w toku prowadzonego na podstawie art. 50 i art. 51 p.b. postępowania naprawczego organy nie żądały od Skarżącej złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b., ani nie stwierdzały, że w chwili prowadzenia prac budowlanych posiadała Ona prawo do zabudowy miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym, brak jest podstaw do przyjęcia, iż to norma prawna z art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 p.b. stanowiła podstawę wydania przez sąd ostatecznego orzeczenia naruszającego prawa Skarżącej. To nie te przepisy ukształtowały sytuację prawną Skarżącej. W szczególności przepisy te w zakresie, w jakim warunkują 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, nie stanowiły przeszkody w legalizacji na podstawie art. 51 p.b. samowoli budowlanej i nie były przesłanką decyzji o nakazie rozbiórki zabudowy miejsca parkingowego. Tym samym nie mogą one stanowić przedmiotu zaskarżenia podlegającego badaniu w postępowaniu zainicjowanym analizowaną skargą.

Dlatego postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na zakończenie należy podnieść, iż zaprezentowane w skardze uzasadnienie naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji jest bardzo zdawkowe, ograniczające się do twierdzenia o posiadanej przez Skarżącą zgodzie dewelopera na zabudowę miejsca postojowego, która to zgoda powinna umożliwić legalizację samowoli budowlanej.

Chroniona konstytucyjnie własność nie jest prawem absolutnym. Formułując zarzut jego naruszenia, Skarżący powinien przedstawić adekwatne

dowody wskazujące, że do pogwałcenia tego prawa doszło z naruszeniem wymogów określonych w art. 64 ust. 3 lub 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec braku jakiegokolwiek argumentacji w tym zakresie, wątpliwości budzi spełnienie przez skargę wymogów formalnych z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego