

Sygn. akt Ts 128/19

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 15 stycznia 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej
A T w sprawie zgodności:

art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U.
z 2013 r. poz. 1409)

z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

- 1) nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie, w jakim kwestionuje zgodność art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409) z art. 64 ust. 1 Konstytucji;**

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

Leon Kierś

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 sierpnia 2019 r. (data nadania) A T (dalej: skarżąca), reprezentowana przez radcę prawnego ustanowionego z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

kwietnia 2014 r. skarżąca przedłożyła Prezydentowi Miasta K zgłoszenie zamiaru wykonywania robót budowlanych (ogrodzenia) na działkach nr , , , , obr. jedn. ewid. P , wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu.

Istotne w sprawie jest to, że decyzją Prezydenta Miasta K z października 1999 r. (nr ; dalej: decyzja podziałowa) dokonano podziału nieruchomości położonych w wyżej wymienionym obrębie. Z jej treści wynikało, że działki o nr , , i wydzielono z przeznaczeniem pod drogę, zaś z punktu 1 pouczenia, że działki te przechodzą na własność Gminy K z dniem, z którym decyzja stanie się ostateczna. Na tej podstawie Gmina została ujawniona w księgach wieczystych jako właściciel działek nr , i . Na działkach tych została zbudowana droga wewnętrzna (nieposiadająca kategorii drogi publicznej). Na mocy decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K z lipca 2012 r. (nr) stwierdzono jednak nieważność decyzji podziałowej w części opisanej jako punkt 1 pouczenia w brzmieniu „działki nr , , i wydzielone pod budowę drogi z nieruchomości objętych na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność Gminy K z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna”.

sierpnia 2014 r. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) przeprowadził kontrolę, w wyniku której

ustalono zakres i miejsce wykonanych elementów ogrodzenia na działkach nr , , . Z niniejszej kontroli WINB sporządził protokół.

Opierając się na ustaleniach wynikających z ww. protokołu Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) stwierdził, że ujawnione w zgłoszeniu skarżącej roboty budowlane różnią się od tych, które w rzeczywistości zrealizowano. Zmianie uległ bowiem zakres oraz miejsce robót ujętych w zgłoszeniu, w konsekwencji czego powstał inny obiekt budowlany niż wskazany w zgłoszeniu. Dokonując zmiany lokalizacji elementów realizowanego ogrodzenia na działkach nr , i , wykonany na działce nr fundament pod bramę wjazdową zrealizowany został w pasie drogowym oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako obszar T , tj. teren ~~drog publicznych – drogi lokalne~~, a więc niezgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie dokonanych ustaleń, PINB decyzją z czerwca 2015 r. (nr) wydał nakaz rozbiórki elementów ogrodzenia na ww. działkach, z uwagi na ich wykonanie bez wymaganej zgody właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej. Skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji w ustawowo przewidzianym terminie.

Stanowisko PINB zostało utrzymane w mocy decyzją WINB z maja 2016 r. (znak:).

Na powyższe rozstrzygnięcie skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w K , podtrzymując dotychczas podnoszone zarzuty oraz wnosząc o zawieszenie postępowania w związku z toczącym się postępowaniem cywilnym w zakresie uzgodnienia treści księgi wieczystej działek, na których rozpoczęto realizację inwestycji. Skarga została oddalona wyrokiem WSA z listopada 2016 r. (sygn. akt). W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że rozpoczęcie przez skarżącą budowy ogrodzenia realizowane było niezgodnie

ze zgłoszeniem, dodatkowo na działce nr niezgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a ponadto na terenie, co do którego skarżącej nie przysługuje prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co w pełni uzasadnia wydanie nakazu rozbiórki bez przeprowadzania postępowania legalizacyjnego. Sąd, odnosząc się do kwestii toczącego się postępowania cywilnego w sprawie uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w stosunku do działek nr , , , podniósł, że nie ma ona charakteru przesądzającego dla rozstrzygnięcia sprawy. Zauważył, że zarówno z ewidencji gruntów, jak i z ksiąg wieczystych wynika, że prawo własności tych działek przysługuje Gminie K , nigdy zaś nie przysługiwało skarżącej. Dlatego nie można uznać, że przed prawomocnym zakończeniem postępowania sądowego, w którym skarżąca kwestionuje ujawnione prawo własności przedmiotowych działek na rzecz Gminy , skarżącej przysługuje prawo dysponowania tymi nieruchomościami na cele budowlane. Pogląd ten – jak wskazał sąd – stanowił dodatkową i niezależną przesłankę, uzasadniającą nakaz rozbiórki całego ogrodzenia – co wskazały wcześniej rozpatrujące sprawę organy – bez konieczności przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego.

Od powyższego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z lutego 2019 r. (sygn. akt) oddalił, podtrzymując stanowisko WSA w całości. Powyższy wyrok został doręczony skarżącej 16 maja 2019 r. Skargę konstytucyjną wniesiono do Trybunału 16 sierpnia 2019 r.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2019 r. wezwano skarżącą do usunięcia, w terminie 7 dni, braków formalnych wniesionej skargi przez: 1) doręczenie odpisu skargi konstytucyjnej wraz z załączonymi dokumentami; 2) doręczenie oryginału albo kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem wraz z czterema kopiami: a) decyzji PINB

z czerwca 2015 r. (nr []) oraz decyzji WINB z maja 2016 r. (znak: []) wraz z uzasadnieniem; b) wyroku WSA z listopada 2016 r. (sygn. akt []) wraz z uzasadnieniem; 3) wskazanie ostatecznego rozstrzygnięcia; 4) wyjaśnienie, w którym brzmieniu zaskarżony przepis jest kwestionowany przez skarżącą wraz z podaniem właściwych pozycji Dziennika Ustaw; 5) doręczenie oryginału lub poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii pełnomocnictwa szczególnego upoważniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz do reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, z dokładnym wskazaniem sprawy, do której zostało udzielone wraz z czterema kopiami; 6) sprecyzowanie, w jaki sposób „art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 07 lipca 1994 roku (z późn. zm.) prawo budowlane” – narusza wymienione w skardze konstytucyjnej wolności lub prawa skarżącej wraz z uzasadnieniem.

Pismem procesowym z października 2019 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącej ustosunkował się do wezwania w sprawie usunięcia braków formalnych skargi. Wskazał, że ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi wyrok NSA z lutego 2019 r. (sygn. akt []).

Zarzut skarżącej dotyczy art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409). Skarżąca uważa, że niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji jest „rozumienie tego przepisu w ten sposób, że tytuł prawny uprawniający do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynikający z prawa własności może być wykazany jedynie poprzez przedłożenie odpisu z księgi wieczystej (...) pozbawiło [to] Skarżącą możliwości wykazania, że zgodnie z przepisami prawa dokonała zgodnego z prawem zgłoszenia. Przyjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny, że jedynie wpis w księdze wieczystej uzasadniałby odmienną ocenę prawa Skarżącej do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pozbawił

Skarżącą możliwości obrony swoich praw, w tym prawa do poszanowania własności nieruchomości” (pismo procesowe, s. 2).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z 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. Służy ono wyeliminowaniu już w początkowej fazie postępowania spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w części, w jakiej kwestionuje konstytucyjność art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 11869, ze zm.; dalej: u.p.b.) z art. 64 ust. 1 Konstytucji, spełnia wymogi formalne wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z przepisów u.o.t.p. TK w stopniu uzasadniającym nadanie jej dalszego biegu.

Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, ponieważ od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z lutego 2019 r. (sygn. akt

) nie przysługuje żaden zwykły środek zaskarżenia. Dochowany został przewidziany w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK trzymiesięczny termin do wniesienia skargi, gdyż powyższe rozstrzygnięcie doręczono skarżącej 16 maja 2019 r., a skarga konstytucyjna została złożona do Trybunału Konstytucyjnego 16 sierpnia 2019 r. (data nadania). Skarżąca udokumentowała datę doręczenia tego orzeczenia (art. 53 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p. TK), od którego nie wniesiono nadzwyczajnego środka zaskarżenia (art. 53 ust. 1 pkt 6 u.o.t.p. TK).

Skarga przedstawia stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p. TK) oraz argumenty uprawdopodobniające zarzut naruszenia – wskutek zastosowania art. 3 pkt 11 u.p.b. – konstytucyjnego prawa własności (art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p. TK). Skargę konstytucyjną złożył w imieniu skarżącej radca prawny, który przedłożył pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia i wniesienia tego środka prawnego, a także do reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem.

W związku z powyższym i zważywszy na to, że sformułowane przez skarżącą zarzuty nie są oczywiście bezzasadne (art. 61 ust. 4 u.o.t.p.TK), Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – postanowił nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w części, w jakiej kwestionuje zgodność art. 3 pkt 11 u.p.b. z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zauważa, że – co prawda w myśl art. 67 u.o.t.p TK – orzekając, związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub w skardze konstytucyjnej, to jednak w odniesieniu do tego przepisu wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002; 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82; postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 22/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 28). Na skargę konstytucyjną – jak przyjmuje Trybunał – składa się cała wyrażająca ją treść, a w *petitum* skargi następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że wynikająca z uzasadnienia skargi konstytucyjnej i pisma procesowego usuwającego jej braki istota problemu konstytucyjnego nakazuje także przyjąć, że skarżąca wiąże naruszenie konstytucyjnego prawa własności przez treść art. 3 pkt 11 u.p.b. w powiązaniu z art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) oraz z art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują regulacji przyjmującej, że w razie kontrowersji dotyczących prawa własności nieruchomości w sprawach budowlanych zasadą winno być zawieszanie postępowania administracyjnego (sądowoadministracyjnego) do czasu zakończenia równoległe toczącego się postępowania cywilnego o uzgodnienie treści księgi wieczystej. Skarżąca domaga się w ten sposób pośredniego badania rzetelności ksiąg wieczystych – oczekuje bowiem tego, żeby w przypadku istnienia wątpliwości co do prawa własności opierać się nie tylko na odpisie z księgi wieczystej, ale także na innych dokumentach świadczących o istnieniu tego prawa, w szczególności, w razie istnienia ostrzeżenia o jego niezgodności.

Natomiast w części, w jakiej skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 3 pkt 11 u.p.b. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, skarga nie spełnia określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a skonkretyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK, wymogu wyczerpującego uzasadnienia naruszenia przez kwestionowany przepis wskazanej przez nią zasady równości. Trybunał zwraca uwagę, że każdorazowo ocena regulacji prawnej z perspektywy zasady równości winna być poprzedzona szczegółowym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno z punktu widzenia ich cech wspólnych, jak i cech je różniących (por. wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97). Ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została

w konkretnym przypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów do których odnosi się dana norma prawna oraz wskazania elementów określających ich sytuację prawną, które są prawnie istotne, jak również zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2; 23 listopada 2004 r., sygn. P 15/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 108). Sformułowany przez skarżącą zarzut nie spełnia powyższych wymogów. Skarżąca określiła wprawdzie, jakie podmioty porównuje (właściciele ujawnieni i nieujawnieni w księdze wieczystej), ale nie uzasadniła jednak jaką cechą prawnie istotną podmioty te się legitymują. Nie przeprowadziła również testu równości. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że nieusunięcie braków formalnych skargi w tym zakresie stanowi – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK – przesłankę odmowy nadania skardze dalszego biegu. Jak bowiem podnosi się w orzecznictwie Trybunału „skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji (...). Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (zob. postanowienie TK z 8 maja 2009 r., sygn. Ts 242/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 373). 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” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU

nr 1/B/2015, poz. 3). Powyższego zarzutu skarżąca nie powiązała również z prawem własności, albowiem w *petitum* skargi art. 64 i art. 32 ust. 1 Konstytucji wskazano jako samodzielne wzorce kontroli.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Leon Kieres

P O U C Z E N I E

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na punkt 2 sentencji powyższego postanowienia w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.