

Dz.U. 1999 Nr 3 poz. 30**WYROK**
z dnia 12 stycznia 1999 r.
Sygn. P. 2/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – przewodnicząca
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 12 stycznia 1999 r. na rozprawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie co do zgodności:

art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; zm.: z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496, Nr 146, poz. 680; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

o r z e k a:

Art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; zm.: z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496, Nr 146, poz. 680; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Uzasadnienie:**I**

1. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z 17 listopada 1997 r. (sygn. IV SA 1724/96) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym: czy przepis art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. –

Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; dalej: prawo budowlane) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższe pytanie prawne wyłoniło się w związku z postępowaniem wszczętym na skutek skargi Sławomira A. na decyzję Wojewody Siedleckiego z 11 września 1995 r. nakazującą rozbiórkę części tarasu.

W uzasadnieniu pytania prawnego NSA powołał liczne fragmenty uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r. (*K. 9/95*, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2). Zarzut niekonstytucyjności dotyczył wówczas art. 103 ust. 1 i 2 w związku z art. 48 prawa budowlanego.

NSA wskazał, że konieczne jest przede wszystkim rozważenie zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wynikającą z niej zasadą proporcjonalności. Definiując zasadę proporcjonalności skład orzekający NSA odwołał się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (*K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; *K. 10/95*, OTK ZU Nr 2/1995, poz. 10) oraz literatury przedmiotu. Zwrócił uwagę, że z zasady tej wypływa: po pierwsze – przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie – kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków i po trzecie – zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozwiązanie zastosowane w art. 48 prawa budowlanego, zdaniem składu orzekającego NSA, narusza opisaną zasadę. Nie można bowiem uznać, że cel, którym jest likwidacja samowoli budowlanej i zaprowadzenie ładu przestrzennego powinien być osiągnięty przez zastosowanie tak drastycznych środków, jak bezwzględne orzekanie o nakazie rozbiórki obiektu (lub jego części) zrealizowanego bez uzyskania formalnej akceptacji właściwego organu, jeżeli weźmie się pod uwagę następujące okoliczności:

- stan świadomości społecznej dotyczący znajomości uregulowań prawa budowlanego, określających jakiego rodzaju roboty budowlane wymagają decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i pozwolenia na budowę;

- dużą liczbę spraw dotyczących nakazu rozbiórki obiektów budowlanych (lub ich części), które w świetle ustawy – Prawo budowlane z 24 października 1974 r. mogłyby zostać zalegalizowane, a które obecnie muszą być rozebrane tylko po to, aby w tym samym miejscu i w identycznym kształcie mogły powstać na podstawie pozwolenia na budowę;

- liczbę spraw, w których nakazy rozbiórki adresowane są do ludzi biednych, chorych itd.;

- wykonanie nakazu rozbiórki prowadzi z reguły do zniszczenia dorobku obywateli, a przez to także majątku narodowego;

- wykonanie nakazu rozbiórki części obiektu powstałej w wyniku rozbudowy, nadbudowy lub modernizacji obiektu istniejącego legalnie prowadzi najczęściej do zniszczenia, a co najmniej uszkodzenia obiektu powstałego z zachowaniem wymogów prawa;

- gruz, w jaki zmienia się obiekt budowlany po wykonaniu nakazu rozbiórki powiększa wysypiska o uciążliwe dla środowiska odpady.

Zdaniem składu orzekającego NSA cel, który przyświecał ustawodawcy przy ustalaniu treści art. 48 prawa budowlanego, można osiągnąć przez zastosowanie środków urzeczywistniających zasady sprawiedliwości społecznej, mniej restrykcyjnych, a

jednocześnie bardziej skutecznych. Możliwe było np. wprowadzenie odpowiednio wysokiej grzywny ustalanej w stosunku procentowym do wartości obiektu (lub jego części) lub kary pieniężnej wobec sprawcy, który wykonał obiekt na terenie na ten cel przeznaczonym, z zachowaniem wymaganych warunków technicznych oraz z poszanowaniem praw osób trzecich.

NSA podkreślił, że w celu złagodzenia skutków zastosowania restrykcyjnego art. 48 prawa budowlanego podejmował próby stosowania do wybudowanej bez pozwolenia na budowę części istniejącego obiektu przepisów art. 50 i 51 wskazanej ustawy. Próby te spotkały się jednak z krytyczną oceną doktryny, która jednocześnie zwróciła uwagę, że przepis art. 48 prawa budowlanego został ustanowiony bez uwzględnienia istoty prawa administracyjnego (St. Jędrzejewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 12 grudnia 1996 r., II SA/Wr 236/96*, OSP 1997, z. 11, poz. 202). Przepis art. 48 przekreślił możliwość skutecznej obrony przed niesprawiedliwą „karą” rozbiórki obiektu, który odpowiada wszelkim wymaganiom techniczno-budowlanym. Jeżeli brak pozwolenia na budowę powoduje tak drastyczny skutek, to bezcelowe staje się uruchamianie postępowania odwoławczego, bezcelowe jest także kierowanie skargi do NSA. Ochrona praw jednostki w tym postępowaniu staje się fikcją.

Skład orzekający NSA wskazał dodatkowo na sprzeczność art. 48 prawa budowlanego z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Jego zdaniem rozbiórka obiektu prowadzi w rezultacie do utraty własności. Można dopatrzeć się tu związku z karą przepadku mienia, która łamie w rozważanej sytuacji zasadę proporcjonalności, godząc jednocześnie w istotę prawa własności.

W ocenie NSA została naruszona także zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Praktyka NSA wskazuje, że ustanowienie krótkiej *vacatio legis*, w szczególności co do normy wyrażonej w art. 48 prawa budowlanego spowodowało, iż tylko zamożni obywatele zdążyli zakończyć rozpoczęte podczas obowiązywania poprzednich przepisów inwestycje do dnia wejścia w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tj. do 1 stycznia 1995 r.).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 maja 1998 r. nie podzielił stanowiska składu orzekającego NSA stwierdzając, że przepis art. 48 prawa budowlanego jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny zauważył, że to skala zjawiska samowoli budowlanej i jej społeczny wydzźwięk spowodowały rezygnację ustawodawcy z możliwości odstąpienia – w określonych przypadkach – od rozbiórki obiektu wybudowanego bez wymaganego pozwolenia. Surowość nowych przepisów była wprowadzona świadomie (sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu z: *12 maja 1994 r.*, s. 75, 77–78, 87–90 i z *27 maja 1994 r.*). W opinii Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis pełni funkcję prewencyjną. Zmierza bowiem do przekonania osób zamierzających podjąć budowę, że w ich interesie leży uzyskanie pozwolenia. Prokurator Generalny podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że jego kognicja nie obejmuje oceny trafności, skuteczności i racjonalności decyzji ustawodawcy i że nie jest jego rolą ustalanie jakimi poglądami czy interesami ustawodawca kierował się przy ich podejmowaniu. Zadaniem Trybunału jest cenzurowanie takich działań ustawodawcy, które można ocenić jako naruszające określone normy, zasady lub wartości konstytucyjne (*orzeczenie z 23 czerwca 1997 r., K. 3/97, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 22*).

Zdaniem Prokuratora Generalnego regulacja zawarta w art. 48 prawa budowlanego nie narusza zasady proporcjonalności, a zatem nie jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. Celem omawianej regulacji prawnej jest ograniczenie samowoli budowlanej. Ochrona interesu publicznego wymagała przyjęcia takich rozwiązań, które spowodowałyby

skuteczniejsze zwalczanie wskazanego zjawiska. Ponieważ środki przewidziane w prawie budowlanym z 24 października 1974 r. okazały się niewystarczające, ustawodawca był uprawniony do ukształtowania nowej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego celu. Prokurator Generalny podkreślił, że wskazany cel został osiągnięty, na co wskazują dane statystyczne uzyskane z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Otóż na ogólną liczbę budów 281.095 w roku 1994 – aż 26.854 było prowadzonych bez pozwolenia. Z liczby budów nielegalnych w 4.295 przypadkach wydano decyzję o rozbiórce, pozostałe „zalegalizowano”. Po wejściu w życie nowego prawa budowlanego ilość nielegalnych budów uległa zmniejszeniu: w roku 1995 – do 5.137, w roku 1996 – do 5.010, w roku 1997 – do 5.795.

Prokurator Generalny poddał w wątpliwość sugestię NSA zastąpienia sankcji przewidzianej w art. 48 prawa budowlanego odpowiednio wysoką grzywną. Jego zdaniem sankcja grzywny nie stanowiłaby bariery dla samowoli budowlanej osób majątnych, co byłoby sprzeczne również z zasadą równości. Sejm wprawdzie rozważał taką możliwość, lecz poprawka tej treści została odrzucona.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zauważył, że faktyczna nierówność majątkowa obywateli nie może prowadzić do uznania, że przepis stanowiący jednoznacznie, iż każdy, kto nie zastosował się do wymogów prawa budowlanego, podlega takiej samej sankcji, narusza zasadę równości.

Zdaniem Prokuratora Generalnego także zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP jest bezzasadny. W powołanym przez NSA orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r. (*K. 9/95*, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd o dopuszczalności ograniczenia praw właścicielskich w sferze stosunków regulowanych prawem budowlanym. Ochrona prawa własności nie ma charakteru nieograniczonego (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1991 r., K. 1/91*, OTK w 1991 r., poz. 4). Ograniczenie to jest możliwe w akcie rangi ustawowej, co zachodzi w przypadku zaskarżonego przepisu.

3. W związku z toczącym się postępowaniem, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o udzielenie informacji na temat praktyki stosowania art. 48 prawa budowlanego (w szczególności informacji dotyczących częstotliwości występowania sytuacji uzasadniających zastosowanie tego przepisu) oraz o ocenę skuteczności przewidzianej w nim regulacji w porównaniu z sytuacją poprzednio obowiązującą.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w piśmie z 26 czerwca 1998 r. odpowiedział, że Główny Urząd Nadzoru Budowlanego nie posiada informacji dotyczących liczby decyzji o rozbiórce wydanych w latach 1992 i 1993 oraz nie prowadzi statystyki o wydanych decyzjach legalizacyjnych i rozbiórkach w przypadkach rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy obiektu budowlanego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przytoczył dane (częściowo powołane także w stanowisku Prokuratora Generalnego) dotyczące liczby samowoli budowlanych. Mianowicie: w 1994 r. wykryto 26.854 przypadki samowoli budowlanej i orzeczono nakazy rozbiórki w 4.295 przypadkach, w 1995 r. orzeczono nakazy rozbiórki na podstawie art. 48 prawa budowlanego w 5.137 przypadkach (w tym budynki mieszkalne – 1.120), w 1996 r. orzeczono nakazy rozbiórki na podstawie art. 48 prawa budowlanego w 5.010 przypadkach (w tym budynki mieszkalne – 401), w 1997 r. orzeczono nakazy rozbiórki na podstawie art. 48 prawa budowlanego w 5.795 przypadkach (w tym budynki mieszkalne – 414).

Wskazał ponadto, że pod rządami prawa budowlanego z 1994 r. liczba stwierdzonych samowoli budowlanych odpowiada liczbie orzeczonych rozbiórek.

II

Na rozprawie 12 stycznia 1999 r. przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że art. 48 prawa budowlanego jest zgodny z konstytucją. Wskazał po pierwsze, że surowość tego przepisu wynika z wyraźnej woli ustawodawcy, który odrzucił inne środki walki z samowolą budowlaną. Podkreślił, że art. 48 ma znaczenie prewencyjne oraz zmierza do likwidacji stanu niezgodnego z prawem. Jego zdaniem kwestionowany przepis nie narusza zasady proporcjonalności – służy ochronie interesu publicznego i przewiduje środki adekwatne do osiągnięcia zamierzonego celu oraz istoty prawa własności, które nie ma charakteru prawa absolutnego. Przedstawiciel Sejmu stwierdził ponadto, że w okresie obowiązywania art. 48 prawa budowlanego nie występowało z inicjatywą jego zmiany.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zgodności z Konstytucją RP art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Kwestionowany art. 48 prawa budowlanego stanowi: „właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ”. Zakres zastosowania powyższego przepisu ulega ograniczeniu ustawowemu w związku z treścią art. 49 ust. 1 prawa budowlanego, który stanowi: „nie można nakazać rozbiórki, o której mowa w art. 48, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części, a jego istnienie nie narusza przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na właścicielu spoczywa wówczas obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego”. Jednakże zgodnie z art. 49 ust. 2 prawa budowlanego: „jeżeli właściciel obiektu budowlanego nie uzyska pozwolenia na użytkowanie, o którym mowa w ust. 1, przepis art. 48 stosuje się odpowiednio”.

Ratio legis regulacji przyjętej w przytoczonych wyżej przepisach ustawowych stanowi dążenie do wyeliminowania, a przynajmniej maksymalnego ograniczenia, zjawiska tzw. samowoli budowlanej. Zgodnie bowiem z art. 28 prawa budowlanego „roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (...)”. Wyjątki od tej zasady formułuje art. 29 prawa budowlanego zawierający taksatywne wyliczenie rodzajów budów i robót budowlanych, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Uzupełnia tę regulację art. 30 ust. 1 prawa budowlanego, określający rodzaje budów i robót budowlanych, których prowadzenie wymaga – w miejsce pozwolenia na budowę – zgłoszenia właściwemu organowi. Takiego zgłoszenia należy dokonać przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych, zaś do ich wykonywania przystąpić można, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie sprzeciwu. W sytuacjach należących do tej ostatniej kategorii właściwy organ może jednak również nałożyć w

drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub dóbr kultury, pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych, wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Przepisy prawa budowlanego zawierają w swojej treści wyczerpujące określenie materialnych i formalnych przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę (zob. art. 32–35 ustawy), co wyklucza jednocześnie uznaniowość rozstrzygnięć podejmowanych w tym przedmiocie, obligując właściwy organ do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy wymagania ustawowe są spełnione.

W świetle omówionych wyżej przepisów „samowolą budowlaną” jest więc trwająca lub już zakończona budowa obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Stwierdzenie „samowoli budowlanej” obliguje właściwy organ do wydania decyzji o nakazie rozbiórki budowanego bądź już wzniesionego obiektu budowlanego. Do tego rodzaju rozstrzygnięcia organ administracji publicznej jest zobligowany ustawowo, jedyny dopuszczalny wyjątek formułuje wskazany już art. 49 ust. 1 prawa budowlanego, warunkując uniknięcie rozbiórki obiektu upływem czasu od zakończenia jego budowy (5 lat) oraz zgodnością jego istnienia na danym terenie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak pozwolenia na budowę jest w tej sytuacji sanowany uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Należy podkreślić, że konieczną ale i wyłączną przesłanką wydania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego wzniesionego w warunkach „samowoli budowlanej” jest stwierdzenie niedopełnienia przez inwestora wymogu uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi, albo prowadzenia budowy wbrew jego sprzeciwowi. Tym samym ustawa nie uzależnia nakazu rozbiórki od przyczyn zaistnienia tego rodzaju braku, stanu zaawansowania budowy, ani od dochowania materialnoprawnych przesłanek, które warunkowałyby uzyskanie pozwolenia na budowę, gdyby inwestor wszczął postępowanie zmierzające do jego uzyskania. Ta ostatnia okoliczność jest jednak wyjątkowo uwzględniana w sytuacji opisanej w art. 49 ust. 1 ustawy, tzn. po upływie 5 lat od dnia zakończenia budowy. Zakwestionowaną w pytaniu prawnym regulację ustawową charakteryzuje więc z jednej strony pewien automatyzm, z drugiej zaś – daleko idąca bezwzględność wobec sprawcy „samowoli budowlanej”. Nadanie jej takiego kształtu jest wynikiem w pełni zamierzonego i świadomego działania ustawodawcy (zob. *stenogramy z 20 posiedzenia Sejmu 12 maja 1994 r.*), zaś za wyborem takiej właśnie metody zwalczania „samowoli budowlanej” opowiedziała się zdecydowana większość posłów, co wyraża się choćby w wynikach głosowania nad odrzuceniem innych możliwych metod ustawowej walki z tym zjawiskiem.

2. W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego formułującego pytanie prawne regulacja ustawowa zawarta w art. 48 prawa budowlanego wymaga skonfrontowania z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Powyższe przepisy zostały w pytaniu prawnym wskazane jako podstawa prawna zasady proporcjonalności ograniczeń prawa własności oraz zasady równości.

2.1. Dla oceny zarzutów podniesionych w uzasadnieniu pytania prawnego podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy zakwestionowana regulacja ustawowa spełnia wymagania, jakie Konstytucja RP stawia ustawodawcy dokonującemu ingerencji w sferę statusu prawnego jednostki, a więc w jej prawa, wolności lub obowiązki. Nie ulega

wątpliwości, iż wprowadzona ustawowo obligatoryjność nakazu rozbiórki obiektu wzniesionego w warunkach „samowoli budowlanej” stanowi przejaw władczej ingerencji organów państwa w sferę praw majątkowych jednostki. Podkreślić jednak trzeba, że ingerencja ta stanowi sankcję niezgodnego z prawem zachowania danej jednostki.

Zastosowanie art. 48 prawa budowlanego nie zawsze stanowić będzie ingerencję w prawo własności nieruchomości, na której prowadzone są roboty budowlane. Pamiętać trzeba bowiem, że do uzyskania pozwolenia na budowę konieczne jest jedynie legitymowanie się prawem dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego). Rozważenie problemu zgodności z konstytucją unormowania przewidzianego w art. 48 prawa budowlanego w pierwszym rzędzie w kontekście granic ochrony zagwarantowanej osobie będącej właścicielem, uzasadnione jest tym, że prawo własności obejmuje najszerszy zakres uprawnień związanych z dysponowaniem rzeczą, zaś podejmowanie procesu inwestycyjnego właśnie przez właściciela nieruchomości stanowi przypadek występujący w życiu codziennym najczęściej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustalenia dotyczące konstytucyjnej dopuszczalności i warunków ustawowego ograniczania prawa własności można odnieść *mutatis mutandis* do problemu ograniczania innych praw majątkowych, których przedmiotem jest nadający się do zabudowy grunt.

Takie podejście przy dokonywaniu oceny konstytucyjności art. 48 prawa budowlanego jest uzasadnione także kształtem regulacji prawa własności i innych praw majątkowych w obowiązujących normach konstytucyjnych. Zgodnie z art. 21 ust. 1 konstytucji „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Wyrażona w cytowanym przepisie norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Art. 21 nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność. Mówi o nich jednak art. 64 konstytucji, który w ust. 1 przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Objęcie wszystkich tych praw ochroną konstytucyjną wynika z treści art. 64 ust. 2, kładącego nacisk na równość tej ochrony. Z kolei ust. 3 tego artykułu dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia własności, nie naruszającego wszakże jej istoty. W ten sposób unormowanie art. 64 konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21. Konstruując normę mającą stanowić wzorzec miarodajny dla oceny konstytucyjności art. 48 prawa budowlanego należy zatem uwzględnić oba omówione przepisy konstytucji.

Dla właściwej interpretacji tych przepisów pomocne są wypowiediane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezy dotyczące treści i zakresu ochrony prawa własności. Nawijając do nich trzeba wszakże uwzględnić, że sformułowania art. 21 i art. 64 konstytucji nie uzasadniają tezy, jakoby konstytucyjne pojęcie własności obejmowało ogół praw majątkowych. Jeżeli chodzi o ochronę własności, to Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, iż ochrona ta nie ma charakteru absolutnego, albowiem samo prawo własności nie może być traktowane jako *ius infinitum* (zob. *orzeczenie z 28 maja 1991 r., K. 1/91*, OTK w 1991 r., poz. 4 oraz *orzeczenie z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95*, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2). Tę cechę własności jako instytucji prawnej wyraża konstytucja w art. 64 ust. 3, stwierdzając *expressis verbis* dopuszczalność ograniczenia własności. Okoliczność tę w sferze

stosunków normowanych prawem budowlanym podkreślał także Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1993 r. (*P. 6/92*, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 8), jak i – na gruncie obecnie obowiązującego prawa budowlanego – w orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r. (*K. 9/95*, OTK ZU Nr 1/1996 poz. 2). Ocena zgodności z konstytucją art. 48 prawa budowlanego nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane. Ideą przewodnią wyznaczającą kierunek interpretacji i oceny konstytucyjności unormowań wprowadzających ograniczenia prawa własności jest zawsze postulat ochrony innych wartości konstytucyjnych.

2.2. Zgodnie z treścią powołanego już art. 64 ust. 3 konstytucji „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Wskazany przepis pełni – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podwójną rolę. Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowią – formalne jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. Podniesione w pytaniu prawnym zarzuty sprowadzają się do problemu naruszenia przez ustawodawcę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (nazywanego zasadą proporcjonalności). Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał na art. 2 konstytucji i wyrażoną w nim zasadę państwa prawnego, jako podstawę normatywną tej zasady. Nawiązuje to w pewnym stopniu do poglądów Trybunału Konstytucyjnego wypowiedzianych w orzeczeniach wydanych na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. W poprzednim stanie prawnym z uwagi na brak unormowań, które *expressis verbis* statuowałyby zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, konieczne było odwoływanie się do generalnej formuły państwa prawnego jako normatywnego źródła jej obowiązywania. Na ostateczny kształt zasady proporcjonalności – wobec braku bezpośrednich podstaw w ówczesnych przepisach konstytucyjnych – przemożny wpływ miały także ustalenia o charakterze doktrynalnym i prawnoporównawczym.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami (przede wszystkim zasadą zaufania obywateli do państwa – podkreślał to Trybunał Konstytucyjny m.in. w *orzeczeniu z 16 maja 1995 r.*, *K. 12/93*, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 14,) jak również z wymienionymi w art. 2 *in fine* konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej. Niemniej jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dla sprecyzowania kryteriów umożliwiających kontrolę zgodności unormowań zawartych w art. 48 prawa budowlanego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności podstawowe znaczenie ma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2.3. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Tak ukształtowany przepis w pełni realizuje postulaty, jakie pod adresem zasady proporcjonalności wysuwała doktryna prawa, odpowiada również w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), jak również w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych otwartym do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Rozważenia wymaga zatem kwestia zastosowania art. 31 ust. 3 konstytucji co do problemu ograniczania prawa własności. W szczególności chodzi o relację, która zachodzi między wymienionymi powyżej przesłankami ograniczania praw i wolności, a szczegółową klauzulą ograniczającą określoną w art. 64 ust. 3 konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Zwraca przy tym uwagę okoliczność, iż określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 konstytucji nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 konstytucji, czego konsekwencją byłoby nie uwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Również analiza materiałów źródłowych (por. *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego* 1995 r., nr XXXVII), odzwierciedlających tok prac nad projektem konstytucji wskazuje, iż zamieszczeniu art.

31 ust. 3 w jej tekście nie towarzyszyło dążenie do takiego ukształtowania jego roli, która sprowadzałaby się do „uzupełnienia” tych postanowień konstytucyjnych, w których nie zawarto szczegółowych unormowań dotyczących ograniczania praw i wolności jednostki, czego konsekwencją byłoby wyłączenie zastosowania tego przepisu w sytuacjach, gdy konkretne klauzule odmiennie normują problem ograniczeń.

Konkludując – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 konstytucji.

3.1. Przystępując do zweryfikowania wprowadzonego w art. 48 prawa budowlanego ograniczenia praw jednostki w świetle konstytucyjnych przesłanek wprowadzania ograniczeń praw i wolności (przede wszystkim prawa własności), stwierdzić trzeba na wstępie, iż nie budzi wątpliwości dopełnienie przez prawodawcę przesłanki formalnej, sprowadzającej się do wymogu zachowania ustawowej formy ograniczenia. Wobec tego główny ciężar rozważań spoczywa na materialnej stronie zagadnienia. Rozważenia wymaga zatem zgodność art. 48 ustawy z postulatem istnienia konieczności wprowadzanego ograniczenia z punktu widzenia wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Ograniczenie prawa własności musi również spełniać postulat – którego respektowanie zostało w przepisach konstytucji szczególnie podkreślone – zachowania istoty prawa własności.

3.2. Przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. *orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94*, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i *orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92*, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2). „Konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i

wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (zob. *orzeczenie z 17 października 1995 r., K. 10/95, OTK ZU Nr 2/1995, poz. 10*). Niezbędne jest również uwzględnienie podkreślanej wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny okoliczności, iż nie jest on organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Zadaniem Trybunału jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. Ocena ta nabiera znaczenia zwłaszcza w sytuacji, gdy układem odniesienia dla kontroli stają się sformułowania konstytucyjne zawierające zwroty o nie do końca zdefiniowanej i nie w pełni jednoznacznej treści. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku interpretacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trzeba również zaznaczyć, iż dokonane w tym przepisie odniesienie zagadnienia „konieczności” dokonywanej ingerencji do pojęcia państwa demokratycznego winno być rozumiane jako dodatkowe (obok wymogu ustawowej formy ingerencji) skrepowanie swobody prawodawcy. W procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej jak i proceduralnej.

3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności art. 48 prawa budowlanego musi być konstatacja, iż jest to przepis wyrażający normę sankcjonującą działania sprzeczne z treścią normy sankcjonowanej, wyrażonej w przepisach nakazujących uzyskanie pozwolenia na budowę lub dokonanie zgłoszenia o zamiarze budowy oraz zakazujących podjęcia budowy w razie sprzeciwu właściwego organu. Celem tej normy jest zapewnienie (również, a może przede wszystkim, w aspekcie generalnej prewencji) stanu zgodności z prawem. W tym konkretnym przypadku – podejmowania robót budowlanych (poza określonymi w ustawie wyjątkami) jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, albo po zgłoszeniu właściwemu organowi. Późniejsza ingerencja organów administracji publicznej, realizująca obowiązek wydania decyzji o nakazie rozbiórki obiektu wzniesionego sprzecznie z powołanymi wyżej przepisami, stanowi jedynie ustawową konsekwencję podjętych wcześniej przez adresata decyzji działań naruszających przepisy prawa budowlanego. Konstatacji tej nie można tracić z oczu nawet w takiej sytuacji faktycznej, w której skala zjawiska polegającego na sprzecznych z prawem zachowaniach inwestorów sugeruje, iż statystycznie stanowią one regułę, nie zaś wyjątek od niej. Pamiętać przy tym trzeba, że art. 83 konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem tego obowiązku. Pierwszoplanowym celem unormowania przewidzianego w art. 48 prawa budowlanego jest zapewnienie w sferze stosunków podlegających przepisom tej ustawy stanu zgodności z prawem, zaś ograniczenie praw majątkowych jest konsekwencją działań z tym prawem niezgodnych, podjętych przez jakąkolwiek osobę mogącą dysponować na cele budowlane nieruchomością położoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Intencje prawodawcy są tutaj jednoznaczne, w pewnym sensie akcentuje je również i ta okoliczność, iż poza przesłanką upływu czasu (o ile wzniesienie budynku nie stanowi naruszenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego) nie przewiduje on żadnych innych przesłanek sanujących przypadki samowoli budowlanej. Skutkiem takiego ukształtowania mechanizmu zwalczania samowoli budowlanej jest również to, iż jednakowa sankcja spotyka inwestorów, którzy spełniając teoretycznie wszystkie materialne przesłanki dopuszczalności wszczęcia

procesu budowlanego nie uzyskali jedynie formalnego ich potwierdzenia w postaci decyzji o pozwoleniu na budowę, jak i tych samowolnie prowadzących inwestycje, dla których nie uzyskaliby pozwolenia na budowę, właśnie z uwagi na niespełnienie wszystkich wymaganych przesłanek materialnych.

Dla oceny spełnienia przez ustawodawcę konstytucyjnych materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia prawa własności istotne jest to, jaki charakter i znaczenie ma ustawowe wymaganie legitymowania się pozwoleniem na budowę (ewentualnie dopełnienia obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi). Z czysto teoretycznego punktu widzenia pozwolenie jest rozstrzygnięciem administracyjnym mającym charakter deklaratoryjny. Wieńczy ono jednak całe złożone postępowanie, u podstaw którego znajdują się cele i wartości pozostające w immanentnym związku z tymi, o których mówi art. 31 ust. 3 konstytucji. Wydanie pozwolenia na budowę poprzedza sprawdzenie tak istotnych z punktu widzenia dobra powszechnego wartości jak: ochrona środowiska, bezpieczeństwo i ochrona dóbr kultury, prawa i wolności osób trzecich. Podkreślenia wymaga to, iż zwłaszcza z punktu widzenia ochrony praw osób trzecich istotne znaczenie ma zagwarantowanie właściwej drogi proceduralnej, w ramach której mogą one w pełni dochodzić swoich praw czy szukać ochrony dla swoich interesów faktycznych. Warto wskazać choćby te elementy proceduralne postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, które również od inicjatywy stron uzależniają badanie zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami (art. 35 ust. 2 prawa budowlanego). Pominiecie tej procedury, chociaż prowadzić może do efektów zgodnych z odpowiednimi unormowaniami materialnymi prawa administracyjnego, stanowi zagrożenie dla ochrony praw i wolności tych osób. W tym więc znaczeniu także prowadzenie prac budowlanych przez inwestora, który mimo braku wymaganego prawem pozwolenia na budowę nie narusza materialnych uregulowań prawa administracyjnego, stwarza sytuację stanowiącą zagrożenie dla omawianej tu „proceduralnej” ochrony statusu osób trzecich. Również okoliczność związana z rolą, jaką odgrywać może pozwolenie na budowę, wraz z całą towarzyszącą temu rozstrzygnięciu dokumentacją dla dalszych losów wzniesionego obiektu (por. art. 38 ust. 2 prawa budowlanego) przemawia za uznaniem doniosłości – z punktu widzenia porządku publicznego i bezpieczeństwa jednostek – rozstrzygnięcia podejmowanego w tym przedmiocie przez właściwy organ przed rozpoczęciem robót budowlanych.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska traktującego pominiecie (w pewnych sytuacjach) wymagań określonych w art. 28 i 30 prawa budowlanego jako drobnego uchybienia formalnego, polegającego „tylko” na niedopełnieniu czynności nie mającej istotnego znaczenia materialnego. Wskazane powyżej okoliczności świadczą o tym, że również w sytuacji inwestorów spełniających „potencjalnie” warunki uzyskania korzystnego dla nich rozstrzygnięcia organów administracji, decyzja o pozwoleniu na budowę stanowi istotną gwarancję ochrony prawnie relewantnych interesów osób trzecich. Konkludując stwierdzić trzeba, iż unormowanie art. 48 prawa budowlanego pozostaje w ścisłym związku przede wszystkim z ochroną wartości konstytucyjnych, określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji. W grę wchodzi przede wszystkim konieczność zagwarantowania porządku publicznego, ochrony środowiska jak również ochrony przed ewentualnym zagrożeniem dla praw lub wolności innych osób.

Przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności,

ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego. Konieczność szczególnie wnikliwego przeanalizowania argumentów związanych z ochroną dobra powszechnego (interesu ogółu) wydaje się w pełni uzasadniona również w świetle dyspozycji art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), gwarantującego każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłócone korzystanie z jej własności, ale jednocześnie potwierdzającego prawo państwa do wydawania przepisów, które wedle jego oceny są konieczne dla kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym.

Również konstytucyjna przesłanka ochrony środowiska w pełni koresponduje z problemem działalności budowlanej prowadzonej bez wymaganego prawem zweryfikowania zamierzeń inwestycyjnych z punktu widzenia wartości składających się na walory przyrody ożywionej i nieożywionej. Wynika to chociażby z treści tych postanowień prawa budowlanego, które określają materialne kryteria decydujące o pozytywnej ocenie zamierzenia budowlanego, wyrażającej się wydaniem pozwolenia na budowę.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego problem ograniczenia uprawnień właścicielskich związanych z prowadzeniem – w warunkach samowoli – robót budowlanych wiąże się ściśle także z zagadnieniem ochrony konkretnych praw (również związanych z dysponowaniem określonymi rzeczami, przede wszystkim – sąsiednimi nieruchomościami) przysługujących innym osobom. Jest to sytuacja jakościowo różniąca się od wyżej opisanych, nie dotyczy bowiem ochrony dóbr o charakterze ogólnospołecznym, ale problemu rozstrzygnięcia konfliktu praw różnych podmiotów. Kierując się w tym względzie dążeniem do zapewnienia maksymalnej ochrony praw wszystkich osób włączonych w sytuację faktyczną wyznaczoną treścią zakwestionowanych regulacji ustawowych, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił również ten aspekt ingerencji w sferę prawa własności.

3.4. Konfrontując unormowanie zawarte w art. 48 prawa budowlanego z postulatem doboru takiego środka ograniczenia prawa jednostki, który służyć będzie osiągnięciu zamierzonego celu, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca nie przekroczył w tym zakresie ram wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności zaś postulatu adekwatności. Podkreślenia raz jeszcze wymaga, że obligatoryjność wydania decyzji o nakazie rozbiórki obiektów wzniesionych w warunkach samowoli budowlanej stanowić ma sankcję za niedopełnienie ustawowego wymogu uzyskania pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia zamiaru jej prowadzenia. Sankcja przewidziana w art. 48 prawa budowlanego służy zapobieganiu sytuacjom łamania prawa, dlatego widzieć ją należy w kategoriach generalnej prewencji. Nie przecząc argumentom wskazującym na częstotliwość zjawiska samowoli budowlanej, stwierdzić trzeba, że to właśnie one uzasadniają przyjęcie przez ustawodawcę skutecznej metody zwalczania tego zjawiska. Dla oceny tej może mieć znaczenie dokonane przez skład sądujący Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r. (K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2) porównanie poprzednio zastosowanej przez ustawodawcę (w prawie budowlanym z 24 października 1974 r.) metody osiągnięcia celu w postaci wyeliminowania przypadków samowoli budowlanej. Powtórzyć wypada jednak, iż na zakres oceny celowości doboru przez ustawodawcę takiej właśnie – bezwarunkowej i zdecydowanej – metody działania organów administracji publicznej

wpływać musi powoływany wcześniej brak legitymacji Trybunału Konstytucyjnego do ingerowania w sferę politycznej swobody działania władzy ustawodawczej.

3.5. Rozstrzygnięcie zgodności kwestionowanej regulacji ustawowej z ostatnią przesłanką ograniczania praw i wolności, wskazaną w art. 31 ust. 3 zd. 2 i art. 64 ust. 3 konstytucji, tzn. z zakazem naruszania istoty prawa własności, nawiązuje w pewnym stopniu do przytoczonych już argumentów. Na wstępie stwierdzić trzeba, iż interpretacja samego pojęcia „istoty” prawa podmiotowego, w tym również prawa własności, może napotykać na pewne trudności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania – choćby przykładowo – pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia. Odcinając się od poglądów negujących możliwość wskazania operatywnych kryteriów ustalenia istoty danego prawa lub wolności, stwierdzić można, że – przynajmniej gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji – naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęta przez ustawodawcę metoda zapobiegania i likwidowania samowoli budowlanej jest wprawdzie surowa i nacechowana automatyzmem, ale nie wykracza poza granice wyznaczone normami konstytucyjnymi. Wydanie nakazu rozbiórki nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości, na której wzniesiony został podlegający rozbiórce obiekt budowlany, ani nie wyklucza możliwości ubiegania się o pozwolenie na wzniesienie takiego obiektu w przyszłości. Art. 48 prawa budowlanego nie jest też podstawą jakichkolwiek „pozytywnych” działań organów państwa, polegających na zastąpieniu aktywności właściciela np. przez zabudowanie jego gruntu wbrew jego wiedzy i woli. Wyłącznym celem zastosowania tego przepisu jest usunięcie skutków wywołanych naruszeniem prawa budowlanego, a nie represjonowanie sprawcy samowoli.

Trybunał Konstytucyjny wziął przy tym także pod uwagę i ten aspekt problemu ochrony istoty własności, który wiąże się z niebezpieczeństwem jej naruszenia wskutek nadmiernego skumulowania wprowadzonych przez prawodawcę ograniczeń. Także z tego punktu widzenia w ocenie Trybunału Konstytucyjnego unormowania przewidziane w art. 48 prawa budowlanego nie prowadzą do naruszenia istoty prawa. Trzeba przypomnieć, że władcza ingerencja państwa w sferę praw jednostki jest w tym wypadku konsekwencją uprzedniego sprzecznego z prawem zachowania samej jednostki. Tym samym zagrożenie dla istoty własności widzieć można by ewentualnie w początkowej fazie procesu inwestycyjnego, gdyby uzyskanie pozwolenia na budowę obostrzone było takimi obwarowaniami formalnymi i materialnoprawnymi, które – nie służąc ochronie konstytucyjnie wskazanych wartości – faktycznie wykluczałyby możliwość legalnego podjęcia budowy. Skoro stwierdzono wyżej, że samo pozwolenie jest rozstrzygnięciem, które chroni wartości określone w art. 31 ust. 3 konstytucji, m.in. prawa (w tym prawo własności) i wolności innych osób, uznać należy, że zastosowanie takiego środka ochrony, który zapobiega pomijaniu tego elementu postępowania związanego z budową, jest konstytucyjnie dopuszczalne. Kompetencję prawodawcy do ustanawiania sankcji

(także o charakterze represyjnym) determinujących sposób korzystania z własności w zgodzie z interesem powszechnym potwierdza także treść cytowanego już art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia takiej oceny regulacji zastosowanej w art. 48 prawa budowlanego także podniesiony w uzasadnieniu pytania prawnego względ na niski stopień świadomości prawnej społeczeństwa. Abstrahując od tego, iż argument ten nie wchodzi w zakres zagadnienia związanego z zasadą proporcjonalności, stwierdzić trzeba, iż zakwestionowany przepis jednoznacznie określa przewidzianą w nim sankcję. O wiele bardziej skomplikowane – z racji regulowanej w nich materii – wydają się sformułowania zawarte w tych przepisach prawa budowlanego, które określają poszczególne etapy procesu inwestycyjnego, w tym przesłanki uzyskania pozwolenia na budowę (ewentualnie zwolnienia z tego obowiązku). Ocena tych przepisów, jak również relacja art. 48 do art. 50 i 51 prawa budowlanego, pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Także problem stanu majątkowego i rodzinnego osób, które stają się adresatem nakazów rozbiórki nie może wpływać na ocenę konstytucyjności art. 48 prawa budowlanego. Przyjęta przez ustawodawcę metoda eliminowania skutków samowoli budowlanej abstrahuje od elementów podmiotowych, które z punktu widzenia generalnego wymogu uzyskania pozwolenia na prowadzenie działań budowlanych nie mają znaczenia.

Na ocenę konstytucyjności środka zapobiegania i zwalczania samowoli budowlanych wprowadzonego w art. 48 prawa budowlanego nie wpływa również wskazany w pytaniu prawnym zarzut jego „korupcjogenności”. Wprawdzie problem prawidłowego, a więc zgodnego z treścią odpowiednich przepisów, stosowania prawa pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, to jednak zadaniem tegoż Trybunału może być również badanie treści obowiązującego prawa z punktu widzenia jego ewentualnej (bądź stwierdzonej) podatności na nadmiernie elastyczne, godzące w *ratio legis* normowanych instytucji, stosowanie. W tym zakresie przepisy, których treść sprzyja takim – sprzecznym z zasadami, jakimi winno się rządzić państwo prawne – zabiegom, mogłyby być dyskwalifikowane z punktu widzenia ich konstytucyjności. W badanym przypadku – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzony w art. 48 prawa budowlanego mechanizm, poprzez jego automatyzm i obligatoryjność, jak również poprzez wyeliminowanie z niego jakichkolwiek przesłanek nieostrych i ocennych ogranicza w znacznym stopniu obawy o nieprawidłowe (właśnie „korupcjogenne”) jego zastosowanie. Taki jednoznaczny charakter ma również ustanowiony w art. 49 ust. 1 prawa budowlanego wyjątek, warunkujący uniknięcie przymusowej rozbiórki obiektu upływem czasu oraz uzyskaniem rozstrzygnięcia administracyjnego sanującego brak pozwolenia na budowę.

Analizując problem podatności badanej regulacji ustawowej na różne negatywne zjawiska towarzyszące jej stosowaniu w konkretnych sytuacjach, Trybunał Konstytucyjny wziął również pod uwagę i ten aspekt zagadnienia, który wiąże się z niebezpieczeństwem celowego niedostrzegania przez organy administracji sytuacji, w których spełnione zostały przesłanki zastosowania środka przewidzianego w art. 48 prawa budowlanego. Takie, niewątpliwie nieprawidłowe i niepożądane, zachowania właściwych organów i instytucji mogą być spowodowane w szczególności tym, że przy podejmowaniu rozstrzygnięć na podstawie art. 48 prawa budowlanego tzw. „luz decyzyjny” został praktycznie wyeliminowany, zaś treść decyzji organu administracji – w razie spełnienia ustawowych przesłanek – jest w pełni zdeterminowana merytorycznie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego problem ten mieści się jednak w przywoływanym już zagadnieniu prawnej i politycznej swobody ustawodawcy w kreowaniu rozwiązań normatywnych służących realizacji założonych celów. W jej ramach mieści się

niewątpliwie konieczność późniejszej permanentnej weryfikacji przyjmowanych w danym stanie faktycznym (gospodarczym, społecznym) unormowań prawnych, zarówno wtedy, gdy w rzeczywistości okaże się, iż nie służą one należycie realizacji założonych uprzednio celów, jaki i wówczas, gdy cele te zostają osiągnięte w stopniu umożliwiającym zastąpienie przyjętych dotychczas środków wysoce restrykcyjnych rozwiązaniami mniej uciążliwymi dla zainteresowanych.

4. Trybunał Konstytucyjny nie podziela podniesionego w pytaniu prawnym zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis prawa budowlanego art. 32 ust. 1 konstytucji, wyrażającego zasadę równości. Na wstępie podkreślić trzeba zasadność kontynuowania na tle nowej regulacji konstytucyjnej zasadniczych tez orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, sformułowanych w minionych latach. W aspekcie tzw. równości w prawie zarzut naruszenia zasady równości przez art. 48 prawa budowlanego jest nieuzasadniony. Ukształtowanie sytuacji prawnej adresatów tego przepisu opiera się bowiem na jednoznacznym i racjonalnym kryterium, jakim jest prowadzenie budowy bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, albo mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. W niniejszej sytuacji, przyjmując taką metodę zapobiegania i zwalczania samowoli budowlanych, jaką wybrał ustawodawca, wprowadzenie jakichkolwiek dalszych przesłanek różnicujących poszczególnych inwestorów (np. z punktu widzenia ich zamożności czy sytuacji rodzinnej) mogłoby być narażone na zarzut arbitralności i nieuzasadnionego odmiennego traktowania przez prawo podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej. Dotyczy to również problemu takiego samego uregulowania przez prawodawcę sytuacji samowoli budowlanych w przypadkach, gdy pozwolenie na budowę zostało udzielone, względem tych, w których doszło także do naruszenia stosownych przepisów materialnych. Jak to już wskazywano, również i w pierwszej grupie sytuacji nieuzasadnione jest twierdzenie o pełnej „materialnej” zgodności z prawem prowadzonych działań budowlanych, osłabionej jedynie formalnym brakiem pozwolenia na budowę.

Również w aspekcie równości wobec prawa (a więc w płaszczyźnie stosowania prawa) kwestionowany przepis nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich jego adresatów, wykluczając uwzględnianie przez organy administracji publicznej jakichkolwiek dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo, bądź też nie związanych z samą istotą problemu „samowoli budowlanej”, kryteriów przemawiających za odmiennym podejściem do poszczególnych przypadków. Ustawodawca czyni adresatami regulacji wszystkich, którzy wybudowali obiekty budowlane bez wymaganego pozwolenia lub bez spełnienia równoważnych wymagań ustawowych. Tym samym wszyscy charakteryzujący się daną cechą istotną z punktu widzenia normy prawnej winni być przez organ stosujący ją potraktowani w sposób jednakowy (ma to znaczenie także przy ocenie kwestii podatności nowej regulacji na korupcję). Przytoczone na kanwie pytania prawnego przykłady sytuacji konkretnych adresatów różnią się pewnymi właściwościami, które nie mieszczą się w zakresie hipotezy kwestionowanej normy (stan majątkowy, zaradność inwestora), stąd różnicowanie ich sytuacji przez organ stosujący ten przepis mogłoby być nawet narażone na zarzut złamania zasady równości (w aspekcie formalnym – stosowania prawa). Ponadto zarzut ten nawiązuje właściwie do problemów intertemporalnych, które zostały już rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r. (*K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2*). Ta sama uwaga dotyczy również podniesionego w kontekście zasady równości problemu krótkiego okresu *vacatio legis* nowej regulacji.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.