

Dz.U. 2002 Nr 37 poz. 353

WYROK

z dnia 26 marca 2002 r.

Sygn. akt SK 2/01

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu w dniu 20 marca 2002 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Tadeusza i Grażyny Gołębiewskich, z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania: skarżących, Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, o stwierdzenie niezgodności:

art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) z art. 10, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a :

Art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 5, poz. 42, Nr 100, poz. 1085, Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 129, poz. 1439 i Nr 154, poz. 1800) jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a :

wniosek pełnomocnika skarżących rozszerzający zakres skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126) z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pozostawić bez rozpoznania.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 9 sierpnia 2000 r. pełnomocnik skarżących Tadeusza i Grażyny Gołębiowskich wniósł o stwierdzenie, że art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie zakwestionowanego przepisu Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Białymstoku decyzją z 22 marca 1999 r. (NB. I-C. 7355-8/99) nakazał skarżącym rozbiórkę samowolnie wykonanych robót budowlanych związanych z rozbudową hotelu “Gołębiowski”. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku (*decyzja z 29 kwietnia 1999 r. WOP.I.73355-F-6/99*).

Ostateczne stanowisko w przedmiotowej sprawie zajął Naczelny Sąd Administracyjny Órodek Zamiejskowy w Białymstoku, oddalając skargę Tadeusza i Grażyny Gołębiowskich. W uzasadnieniu wyroku z 29 czerwca 2000 r. (*sygn. SA/BK 20/00*) NSA stwierdził, że zaskarżona decyzja Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego została wydana zgodnie z prawem. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że stan faktyczny ustalony w toku postępowania administracyjnego oraz uzupełniające postępowanie dowodowe przeprowadzone przez Sąd potwierdziło, że skarżący przystąpili, wbrew dyspozycji art. 28 prawa budowlanego, do realizacji robót budowlanych w oparciu o nieostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę z 16 listopada 1998 r. Z tego względu Wojewoda Podlaski uchylił ją i umorzył postępowanie w sprawie. Kontynuowanie robót, mimo że decyzja o pozwoleniu na budowę nie miała waloru ostateczności, a 22 lutego 1999 r. została w ogóle wyeliminowana z obrotu prawnego uzasadniało – zdaniem NSA – wydanie decyzji o nakazie rozbiórki na podstawie art. 48 prawa budowlanego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że prawo budowlane nie rozróżnia samowoli i jej skutków administracyjnych w zależności od tego, czy samowola polegała na wzniesieniu obiektu bez pozwolenia czy też w oparciu o pozwolenie nieostateczne. Wynika to jednoznacznie z art. 28 ust. 1 prawa budowlanego, który dla rozpoczęcia robót budowlanych wymaga decyzji ostatecznej. Organ nadzoru budowlanego nie bada przyczyn samowoli i jej zakresu. W przypadku zaistnienia przesłanki, o której mowa obowiązany jest wydać decyzję o rozbiórce. Wyjątek stanowi art. 49 prawa budowlanego. Zdecydowana linia orzecznictwa NSA, aczkolwiek dostrzegająca bezwzględność i automatyzm art. 48 prawa budowlanego, sprowadza się do oceny, że od rygoru rozbiórki nie można odstąpić.

Zdaniem skarżących tak rygorystyczna sankcja prawa budowlanego pozostaje w sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie służy bezpośrednio ochronie wartości wymienionych w tym przepisie. W ocenie skarżących bezpośrednim celem art. 48 prawa budowlanego jest zapewnienie bezwzględnego przestrzegania formalnych wymogów ustawy. Tymczasem jednoznaczne brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako przepisu wyjątkowego, nie może być interpretowane rozszerzająco. Nie jest więc dopuszczalna taka interpretacja art. 31 ust. 3 Konstytucji – stwierdzają skarżący, że “określone w nim cele usprawiedliwiają ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być w odniesieniu do prawa budowlanego zastąpione bezwzględnym przestrzeganiem formalnych wymogów tego prawa, nawet gdyby to wykluczało wszelkie przejawy samowoli budowlanej”.

Ponadto, jak wywodzi pełnomocnik skarżących, ustawodawca przy wprowadzaniu koniecznych w demokratycznym państwie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, obowiązany jest wybrać ograniczenia jak najmniej dolegliwe dla adresatów. Tymczasem jest to środek najdotkliwszy i jego użycie stanowi zaprzeczenie zasady proporcjonalności. Nakaz rozbiórki może być uznany za konieczny tylko wówczas, gdy nie da się w inny sposób zapobiec lub odwrócić rzeczywistego

zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź zagrożenia środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W każdym innym przypadku będzie to środek, który nie służy bezpośrednio ochronie wymienionych wartości. Co więcej, przyjęta konstrukcja art. 48 prawa budowlanego uniemożliwia ustalanie w każdym konkretnym przypadku, czy występuje zagrożenie wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pełnomocnik skarżących wskazał również, że nakaz rozbiórki obiektu budowlanego jest decyzją o jego unicestwieniu, a zatem narusza istotę prawa własności, niszczy bowiem, najczęściej bez merytorycznego uzasadnienia, przedmiot tego prawa.

Poza argumentami merytorycznymi pełnomocnik skarżących przywołał przesłanki formalne, uzasadniające rozpatrzenie skargi konstytucyjnej, pomimo tego, że Trybunał Konstytucyjny dokonał już oceny art. 48 prawa budowlanego pod kątem zgodności z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (*sygn. P. 2/98*). Pełnomocnik skarżących stwierdził, iż wprawdzie Trybunał Konstytucyjny dokonał fragmentarycznej oceny art. 48 prawa budowlanego także z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale nie zamieścił jej w sentencji wyroku, co oznacza, że nie ma ona mocy powszechnie obowiązującej i nie może być uznana za prawomocnie wiążącą. W świetle art. 190 ust. 2 Konstytucji – wywodzi pełnomocnik skarżących – fragmenty orzeczenia nie ogłoszone w Dzienniku Ustaw, nie mogą mieć mocy powszechnie obowiązującej. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrujący skargę, zgodnie z art. 178 Konstytucji nie był związany zawartym w uzasadnieniu wyroku stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego i powinien zadać Trybunałowi pytanie prawne bądź samodzielnie ocenić, czy na tle rozstrzyganej sprawy art. 48 prawa budowlanego jest zgodny z art. 31 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Pełnomocnik skarżących dodał, że art. 48 prawa budowlanego jest sprzeczny z konstytucją w sposób rażący, a ponieważ ocena zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie była dotychczas przedmiotem badania, została wyłączona możliwość polemiki między uczestnikami postępowania w tym zakresie. Wobec tego, tym bardziej uzasadnione jest rozpatrzenie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny na rozprawie.

2. W piśmie procesowym z 23 października 2000 r. pełnomocnik skarżących wniósł o wydanie postanowienia tymczasowego wstrzymującego wykonanie decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego. Podkreślił, że przedmiotowy obiekt nie stwarza zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a jego rozbiórka spowoduje nieodwracalne skutki wiążące się z uszczerbkiem dla skarżących i interesu społecznego.

3. W piśmie procesowym z 27 grudnia 2000 r. pełnomocnik skarżących rozszerzył zakres przedmiotowy skargi, wnosząc o zbadanie art. 48 prawa budowlanego również pod kątem zgodności z art. 10 Konstytucji. Wskazał, że art. 48 prawa budowlanego narusza zasady, na których powinien opierać się system prawa administracyjnego w państwie demokratycznym. Te zasady to efektywny udział stron w postępowaniu administracyjnym, konieczność ustalenia stanu faktycznego i konfrontacja tego stanu z wyprowadzoną z tego stanu normą, dwuinstancyjność postępowania i poddanie decyzji ostatecznych kontroli sądu. Art. 48 prawa budowlanego – w ocenie skarżących – przekreśla te zasady. To ustawodawca przesądził o obligatoryjnym wydaniu decyzji o rozbiórce, gdy zaistnieją określone przesłanki, pozbawiając organy administracji publicznej przypisanych im kompetencji. Tym samym ustawodawca przejął funkcje władzy wykonawczej. Zakwestionowany przepis tylko ze względu na formę upodabnia się do normy prawnej, w rzeczywistości zaś jest decyzją blankietową, którą organ administracji zmuszony jest wydać bez normalnych czynności przewidzianych w systemie prawa administracyjnego.

4. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 7 marca 2001 r. wyraził pogląd, że przepis art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto wniósł o umorzenie postępowania, w części dotyczącej wniosku o zbadanie zgodności art. 48 ustawy – Prawo budowlane z art. 10 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny podzielił poglądy wyrażone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. (*sygn. P. 2/98*) i uznał, że znajdują one zastosowanie także w niniejszej sprawie. Dodał, że Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny art. 48 prawa budowlanego pod kątem zgodności z art. 2 Konstytucji, wziął pod uwagę również te aspekty, o których mowa w skardze. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, iż argumentacja przedstawiona przez pełnomocnika skarżących wskazuje nie tyle na niekonstytucyjność przepisu przewidującego rozbiórkę, co na jego nadmierny rygoryzm w razie stwierdzenia jedynie uchybień formalnych, mimo posiadania zezwolenia na budowę.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 10 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozszerzenie skargi o nowy wzorzec należy uznać za nową skargę. Ponieważ nastąpiło to po upływie trzech miesięcy od daty doręczenia skarżącym wyroku NSA OZ w Białymstoku, rozpatrzenie skargi w tym zakresie jest niedopuszczalne.

5. Pismem procesowym z 13 marca 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgłosił swój udział w sprawie skargi konstytucyjnej Tadeusza i Grażyny Gołębiowskich i wniósł o stwierdzenie, że art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza zasadę równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 48 prawa budowlanego różnicuje stopień ochrony tych praw w zależności od tego, jaki czas upłynął od momentu zakończenia budowy obiektu realizowanego w warunkach “samowoli budowlanej”, stosując zasadę, że im dalej od momentu zakończenia budowy tym ochrona silniejsza (art. 49 prawa budowlanego). W przekonaniu Rzecznika przyjęte kryterium różnicowania nie da się uzasadnić żadną inną konstytucyjnie chronioną wartością. Skoro zasadą jest najpełniejsza ochrona prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia, jeżeli już są konieczne i spełniają pozostałe konstytucyjne warunki ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, nie mogą naruszać zasady równej ochrony praw, o jakich mowa (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny rozważał już, czy ustawodawca wprowadzając art. 48 prawa budowlanego, nie przekroczył zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz czy nie naruszył istoty prawa własności. Rzecznik zwrócił przy tym uwagę, że wzorzec konstytucyjny wynikający z art. 2 Konstytucji powołany był, przez zadający pytanie prawne skład orzekający NSA, “w kontekście zasady proporcjonalności, wywodzonej wcześniej z zasady demokratycznego państwa prawnego” i w uzasadnieniu orzeczenia z 12 stycznia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wszelkich przesłanek wynikających z tej zasady.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, iż skarga konstytucyjna stawia zarzut niezgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ale “jedynie przez pryzmat, czy też w powiązaniu z zasadą proporcjonalności”. Tymczasem – stwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich – art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraźnie nawiązuje do zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), przy czym równość może być odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W konsekwencji podstawową przesłanką zasady równości z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest

porównywalność danej kategorii podmiotów ze względu na wyróżnione, prawnie relewantne cechy, w tym wypadku ze względu na sposób korzystania z nieruchomości na cele budowlane. Z tego punktu widzenia kryterium różnicowania właścicieli popełniających samowolę budowlaną, polegające na intensyfikacji ochrony na skutek upływającego czasu, nie odpowiada żadnemu z dopuszczalnych warunków różnicowania, ukształtowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zasadniczy cel restrykcji – “zapewnienie proceduralnej ochrony statusu osób trzecich” – traci na znaczeniu, skoro ustawodawca odstępuje od automatyzmu orzekania rozbiórki po pięciu latach od ukończenia samowolnej budowy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kryterium różnicowania stopnia i intensywności ochrony praw majątkowych nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził również wątpliwość, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, zwłaszcza, że trudno jest wskazać normę konstytucyjną uzasadniającą owe różnicowanie. Silniejsza ochrona prawa własności i innych praw tylko z uwagi na kryterium upływu czasu – w ocenie Rzecznika – nie daje się pogodzić ani z zasadą równej ochrony, ani z zasadą sprawiedliwości społecznej.

W konkluzji Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że przesłanki restrykcji wynikające z art. 48 prawa budowlanego w ogóle nie są uzasadnione, skoro sam ustawodawca w art. 49 ustawy uznał, że ogólne wartości konstytucyjne wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą być chronione nie tylko w sposób prewencyjny na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, ale także po jej zakończeniu, jednakże na warunkach, jakie wynikają z art. 49 ustawy. Z tego względu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ten ostatni przepis należy traktować jako jedną normę prawną wraz z art. 48 prawa budowlanego, gdyż regulują one tę samą materię prawną.

6. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w pisemnym stanowisku z 1 marca 2002 r. wyraził pogląd, że art. 48 prawa budowlanego pozostaje w zgodzie z przepisami Konstytucji RP, a przy tym jest wyrazem realizacji ochrony interesów prawnych innych osób, zagwarantowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że rygorystyczna regulacja art. 48 prawa budowlanego była zamierzona i świadomą wolą ustawodawcy. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadnia konieczność zagwarantowania porządku prawnego, ochrony środowiska, ładu przestrzennego oraz praw osób trzecich. Marszałek Sejmu podniósł ponadto, że sankcję za nieprzestrzeganie prawa, przewidzianą w art. 48 ustawy, należy także postrzegać w kategoriach prewencji generalnej. Alarmująca liczba samowoli budowlanych, stwierdza Marszałek, wymaga zdecydowanych działań ustawodawcy i to legło niewątpliwie u podstaw przyjętej regulacji.

II

Na rozprawę 20 marca 2002 r. stawili się umocowani przedstawiciele skarżących: Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego. Nie stawił się przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Pełnomocnik skarżących wystąpił z wnioskiem o wyłączenie od udziału w niniejszym postępowaniu, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy orzekali w sprawie P. 2/98 (*wyrok z 12 stycznia 1999 r.*).

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego zajęli stanowisko, iż wniosek o wyłączenie sędziów nie znajduje uzasadnienia w świetle przesłanek określonych w przepisie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przewodniczący składu orzekającego wniosku pełnomocnika skarżących, nie uwzględnił.

W kolejnym wniosku pełnomocnik skarżących wskazał, jako podstawę wyłączenia sędziów – art. 26 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego uznali wniosek za oczywiście bezzasadny i wnieśli o jego nieuwzględnienie.

Trybunał Konstytucyjny po naradzie postanowił nie uwzględnić wniosku pełnomocnika skarżących o wyłączenie sędziów na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W ocenie Trybunału, pełnomocnik skarżących nie uprawdopodobnił okoliczności, które by mogły wskazywać na naruszenie bezstronności przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego tylko z tego powodu, że uczestniczyli oni w postępowaniu w sprawie P. 2/98, która dotyczyła tego samego przepisu ustawy o prawie budowlanym i podobnej problematyki. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że wniosek pełnomocnika skarżących został obciążony wewnętrzną sprzecznością. Uwzględnienie bowiem powołanego przez pełnomocnika argumentu identyczności przedmiotu sprawy, musiałoby prowadzić do umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie zachodzi tożsamość przedmiotu postępowania i w związku z tym sprawa może być rozpatrywana ze względu na odmienność wzorców konstytucyjnych.

W dalszej części wystąpienia, pełnomocnik skarżących podjął polemikę z pisemnym stanowiskiem Prokuratora Generalnego i Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślił, że stanowisko Sejmu potwierdza w istocie zarzut skarżących, iż rygorystyczny przepis art. 48 prawa budowlanego służy prewencji generalnej, co nie stanowi uzasadnienia dla ograniczenia prawa własności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odnosząc się do stanu faktycznego sprawy będącej tłem skargi konstytucyjnej stwierdził, że inwestor nie naruszył żadnej z tych wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konkluzji pełnomocnik skarżących podtrzymał argumentację przedstawioną w skardze konstytucyjnej i zarzut niezgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił, że przewidziana w art. 64 ust. 2 ochrona prawa własności powinna być jak najpełniejsza. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, norma art. 49 prawa budowlanego bardziej odpowiada ochronie prawa własności. Zróżnicowanie zakresu ochrony wynikające z art. 48 należy wobec tego uznać za niekonstytucyjne.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko, że art. 48 ustawy – Prawo budowlane jest zgodny z art. 64 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący Tadeusz i Grażyna Gołębiewscy wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie w skardze konstytucyjnej wskazano przesłanki uzasadniające ponowne zbadanie zaskarżonego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny. Skarżący podnieśli, że “fragmentaryczne” rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 Konstytucji zamieszczone w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 1999 r. (*sygn. P. 2/98*) nie mają mocy powszechnie obowiązującej i nie mogą być uznane za prawomocnie wiążące. Ponadto ocena zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie była dotychczas przedmiotem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, przez co została wyłączona możliwość przedstawienia stosownej argumentacji i polemiki w tym zakresie pomiędzy uczestnikami postępowania.

Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy nie zachodzą przesłanki przemawiające za umorzeniem postępowania w przedmiotowej sprawie, z uwagi na zbędność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. W wyroku z 12 stycznia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*sygn. P. 2/98*, OTK ZU Nr 1/99, poz. 2).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł w wyniku rozpatrzenia pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, tymczasem w przedmiotowej sprawie postępowanie zostało wszczęte na podstawie skargi konstytucyjnej. Identyczny jest zaskarżony przepis – art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, odmienne są natomiast wzorce konstytucyjne wskazane w pytaniu prawnym i skardze konstytucyjnej. Można zatem stwierdzić brak tożsamości podmiotowej i przedmiotowej w obydwu sprawach, a co za tym idzie nie można przyjąć, że powstała ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Jednak niezależnie od tego, że wskazane w pytaniu prawnym i skardze wzorce konstytucyjne różnią się, powstaje pytanie o celowość merytorycznego rozpoznania zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej. Bezsporny fakt tożsamości zaskarżonej normy prawnej może mieć bowiem w niniejszej sprawie procesowe znaczenie.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stoi na stanowisku, że brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, iż uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów, może być uznane za prawnie obojętne. Stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału ma służyć, rozumiana w sposób szczególny – z uwagi na specyfikę postępowania przed Trybunałem, zasada *ne bis in idem* (por. *orzeczenie TK z 8 listopada 1994 r., sygn. P. 1/94*, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37, s. 67, 68).

Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do tej zasady podejmował wielokrotnie decyzje o umorzeniu postępowania, z uwagi na zbędność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia (por. np. *postanowienia z: 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97*, OTK ZU Nr 1/1998, poz. 5; *21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97*, OTK ZU Nr 1/1998, poz. 8; *21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98*, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 172; *10 stycznia 2001 r., SK 2/00*). Należy przy tym podkreślić, że decyzje o umorzeniu postępowania zapadały także w przypadku braku tożsamość wskazanych wzorców konstytucyjnych.

W skardze konstytucyjnej Tadeusza i Grażyny Gołębiowskich postawiono przede wszystkim zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie P. 2/98, dotyczyło zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu pytania prawnego NSA zwrócił uwagę, 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. Porównując argumentację przedstawioną przez pełnomocnika skarżących oraz skład orzekający NSA (v. OTK ZU Nr 1/98, poz. 2, s. 11), należy stwierdzić podobieństwo, a niekiedy wręcz identyczność stawianych zarzutów.

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał bowiem na art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę państwa prawnego, jako podstawę normatywną zasady proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny przypomniał zaś, że z uwagi na brak w dawnych przepisach konstytucyjnych normy, która *expressis verbis* statuowałaby zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, konieczne było odwoływanie się do generalnej formuły państwa prawnego jako normatywnego źródła jej obowiązywania. Obecnie zasadę proporcjonalności statuuje

w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Dlatego też, 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 (OTK ZU Nr 1/99, s. 16).

Chociaż w istocie rozważania Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 1999 r. dotyczyły analizy zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to z uwagi na zakres pytania prawnego, art. 31 ust. 3 nie mógł być powołany w sentencji wyroku.

Pełnomocnik skarżących podniósł, że brak rozstrzygnięcia w sentencji wyroku o zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, może skutkować rozbieżnością poglądów organów stosujących prawo. Fakt, iż ocenę zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyraził w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 1999 r. powoduje, że ocena ta, jak stwierdza pełnomocnik skarżących, nie ma mocy powszechnie obowiązującej.

W postanowieniu z 21 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny przyznał, że w przeciwieństwie do sentencji orzeczenia, uzasadnienie nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Uzasadnienie orzeczenia przedstawia bowiem motywy i sposób myślenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego biorących udział w wydaniu orzeczenia. Ma ono przede wszystkim znaczenie perswazyjne i edukacyjne. Jednak nie można zaprzeczyć – stwierdza Trybunał, iż pewne fragmenty uzasadnienia stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególnie silny sposób związane z sentencją i stanowić mogą w pewnym sensie jej “uzupełnienie”. Wskazać można sytuacje, gdy już samo uzasadnienie stanowi w istocie wykładnię sentencji, wyraża bowiem pewne elementy, które z przyczyn proceduralnych, z uwagi na przyjęte reguły formułowania sentencji, nie mogły się tam znaleźć (*sygn. K. 4/99*, OTK ZU Nr 2/2000, s. 291).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uzasadnienie wyroku w sprawie P. 2/98 nie może być traktowane jako “uzupełnienie” sentencji, w której powołano konkretny przepis tj. art. 2 Konstytucji, bez sprecyzowania, że przepis ten stanowi wzorzec tylko w tym zakresie, w jakim wyraża zasadę proporcjonalności. Biorąc jednak pod uwagę, że zagadnienie zgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 Konstytucji było przedmiotem szczegółowej analizy w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie konieczne jest ustosunkowanie się tylko do tych argumentów, które nie były podnoszone w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. Analiza zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, dotyczących art. 48 ustawy – Prawo budowlane pozwala stwierdzić, że są one zbieżne z argumentacją przedstawioną w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie P. 2/98. Podobnie jak skład orzekający NSA, skarżący podnieśli, że nakaz rozbiórki wybudowanego obiektu nie zawsze jest środkiem koniecznym dla osiągnięcia zamierzonych celów tj. likwidacji samowoli budowlanej i zaprowadzenia ładu przestrzennego, zwłaszcza że prowadzi do naruszenia istoty prawa własności. Ponadto, zdaniem skarżących, art. 48 prawa budowlanego nie służy bezpośrednio ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale ma na celu zapewnienie bezwzględnie przestrzegania formalnych wymogów prawa budowlanego. Nakaz rozbiórki jest przez to środkiem irracjonalnym, kolidującym z istotą demokratycznego państwa prawnego i podważającym zaufanie obywateli do państwa i prawa.

Większość z postawionych zarzutów odparł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu w wyroku z 12 stycznia 1999 r. *sygn. P. 2/98*.

Już na wstępie swych rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że 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. Zwrócił ponadto uwagę, że podniesione w pytaniu prawnym zarzuty prowadzą do problemu naruszenia przez ustawodawcę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (nazywanego zasadą proporcjonalności). W konkluzji rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż unormowanie art. 48 prawa budowlanego pozostaje w ścisłym związku przede wszystkim z ochroną wartości konstytucyjnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten daje wyraz zasadzie proporcjonalności stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej, wolności i praw innych osób.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w badanej sprawie należy mieć na uwadze przede wszystkim konieczność zagwarantowania porządku publicznego, ochrony środowiska jak również ochrony przed ewentualnym zagrożeniem dla praw lub wolności innych osób. 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 (OTK ZU Nr 1/99, s. 16-22).

Sformułowane w skardze argumenty, które w istocie stanowią polemikę z motywami uzasadnienia wyroku, nie przekonały Trybunału Konstytucyjnego do zmiany stanowiska w kwestii oceny art. 48 prawa budowlanego.

Zarzut, iż zastosowany środek służy w istocie zapewnieniu przestrzegania formalnych wymogów prawa budowlanego i nie ma bezpośredniego związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest nietrafny.

Potraktowanie pozwolenia na budowę jako formalnego wymogu prawa budowlanego jest wyrazem niezrozumienia roli jaką w porządku prawnym spełnia ta instytucja. Istotą typowego pozwolenia administracyjnego jest wiążące ustalenie w oparciu o obowiązujące przepisy, że nie ma przeszkód w podjęciu określonej działalności czy wskazanych w pozwoleniu zachowań.

W procesie budowlanym zarówno interes publiczny, jak i interes indywidualny mają szczególny kształt i zakres. Interes publiczny wymaga troski zarówno o zapewnienie warunków należytego rozwoju budownictwa, jak i jego wysokiej jakości, uwzględnienie wymogów przestrzennego zagospodarowania terenu, spełnienie warunków architektonicznych i estetycznych, trwałości, a także zapewnienia bezpieczeństwa w czasie budowy, użytkowania i rozbiórki obiektów. Budowa i eksploatacja obiektu może prowadzić do negatywnych następstw dla użytkowników terenów sąsiednich (St. Jędrzejewski, *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym, Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 160).

Przepisy prawa budowlanego, stosowane obok przepisów kodeksu postępowania administracyjnego służą zatem bezpośrednio ochronie wskazanych wcześniej wartości oraz interesu osób trzecich. Dopełnienie wymogów proceduralnych nie czyni zadość względem czysto formalnym, ale stanowi gwarancję zgodności podjętych działań z przepisami materialnego prawa administracyjnego. Określa tryb, w jakim racje innych podmiotów mogą być poddane ocenie.

Ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę upoważnia inwestora do rozpoczęcia budowy, a przez zatwierdzenie projektu budowlanego akceptuje plan budowy, w tym jej funkcję i konstrukcję oraz zamierzone zasady zagospodarowania działki budowlanej lub terenu budowy. W pozwoleniu na budowę określa się też, w miarę potrzeby, warunki i wymagania, które powinny być spełnione przy wykonywaniu robót. Zrealizowanie inwestycji bez wymaganego pozwolenia na budowę jest, w myśl przepisów prawa budowlanego, samowolą budowlaną pociągającą za sobą wydanie nakazu

rozbórki wzniesionej budowli, jako środka zapewniającego przywrócenie stanu sprzed naruszenia prawa (art. 48 ustawy – Prawo budowlane).

Samowola budowlana jest działaniem nagannym, które wymaga skutecznego wymuszenia przywrócenia stanu poprzedzającego naruszenie prawa. I takie było *ratio legis* regulacji przyjętej w art. 48 prawa budowlanego, niewątpliwie bezwzględnej wobec sprawcy samowoli budowlanej. Trybunał Konstytucyjny, w trakcie szczegółowej analizy art. 48 prawa budowlanego pod kątem zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji (w *sprawie P. 2/98*), podkreślił, że nadanie kwestionowanej regulacji ostatecznego kształtu jest wynikiem w pełni zamierzonego i świadomego działania ustawodawcy (zob. stenogramy z 20 posiedzenia Sejmu 12 maja 1994 r.). W polskim systemie prawa budowlanego zawsze funkcjonowały przepisy przewidujące przymusową rozbiórkę niektórych obiektów budowlanych, ale przewidywały również możliwość legalizacji samowoli budowlanej. Tak zredagowane przepisy, zawierające wiele pojęć ocennych, zachęcały do popełniania samowoli budowlanej. Radykalne rozwiązanie było reakcją ustawodawcy na wciąż narastającą skalę tego zjawiska. Dane Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego przedstawione w sprawie P. 2/98 wskazywały, że liczba nielegalnie prowadzonych budów znacznie zmalała po wejściu w życie ustawy – Prawo budowlane. W 1994 r. – 26854 budów prowadzono bez pozwolenia, przy czym w 4295 przypadkach wydano decyzję o rozbiórce. W 1995 r. ilość orzeczonych rozbiórek na podstawie art. 48 ustawy wynosiła 5137, w roku 1996 r. – 5010, w 1997 r. – 5795. Jak zaznaczono, pod rządami prawa budowlanego z 1994 r., liczba stwierdzonych samowoli budowlanych odpowiada liczbie orzeczonych rozbiórek. Analiza danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego z ostatnich lat wskazuje, że ilość nakazów rozbiórki wydanych na podstawie art. 48 wzrosła w 2000 r. do 7084, w 2001 r. wynosiła 6310, co Urząd tłumaczy sprawniejszym działaniem służb nadzoru budowlanego.

Jak to już wielokrotnie podkreślano, Trybunał Konstytucyjny nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości 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 ustawodawca przekroczył zakres swej swobody regulacyjnej w taki sposób, że naruszył prawa i wolności chronione przez Konstytucję (por. *wyrok z 12 września 2000 r., K. 1/00*, OTK ZU Nr 6/2000, s. 976 i powołane tam orzeczenia). Ten wątek rozumowania odnoszący się do zakresu dopuszczalności swobody ustawodawcy w określaniu środków użytych przez prawo przy ustalaniu granic, w jakich może występować ingerencja władzy publicznej w sferze korzystania z własności pojawia się wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Np. w sprawie z 18 lutego 1991 r. *Fredin Case* (ser. A, t. 192, s. 9-13) dotyczącej uchylecia wydanego wcześniej zezwolenia na eksploatację własności w określonych celach gospodarczych stwierdza się m.in., że “państwo korzysta z szerokiego marginesu oceny zarówno, jeśli chodzi o wybór środków wykonawczych, jak też upewnienie się, czy konsekwencje wykonania są usprawiedliwione w interesie ogólnym dla osiągnięcia celu odnośnego prawa”.

4. Zakwestionowany przepis prawa budowlanego jest niewątpliwie rygorystyczny, przez to, iż nie dopuszcza łagodniejszych niż nakaz rozbiórki, form reagowania na samowolę budowlaną.

Zdaniem wielu komentatorów ustawy, art. 48 prawa budowlanego jest wyrazem odejścia od systemowej zasady obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, wprowadza automatyzm orzekania o nakazie rozbiórki tylko na podstawie braków formalnych. Ta represyjna metoda zapewniania porządku prawnego w budownictwie koliduje, zdaniem niektórych autorów, na tle polskiego prawa z zasadą państwa prawnego (L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany*, Warszawa 1995, Wyd. Prawnicze, s. 87-88; por. St. Jędrzejewski, *Glosa do wyroku NSA we Wrocławiu z 12 grudnia 1996 r., II SA/Wr 236/96*, OSP 1997 z. 11, poz. 202). Wyrażano również opinię, że uciążliwość związana z zastosowaniem tego środka w celu ochrony porządku prawnego

jest nieadekwatna do skali uszczerbku w konstytucyjnie chronionym prawie jednostki (por. St. Jędrzejewski, D.R. Kijowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. P. 2/98*, PiP z. 3/2001 r. s. 102 i n. oraz D.R. Kijowski, *Pozwolenie w administracji publicznej*, Białystok 2000, Temida 2, s. 273-282).

Powtarzający się zarzut o automatycznym stosowaniu art. 48 prawa budowlanego musi jednak ulec weryfikacji, co potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu administracyjnego. Automatyzmu postępowania organów administracji nie uzasadnia także brzmienie kwestionowanego przepisu. Działania podejmowane w ramach kompetencji wynikającej z art. 48 ustawy nie mogą ograniczać się do wydania nakazu rozbiórki.

Wskazuje na to w swych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, podkreślając że zastosowanie art. 48 ustawy – Prawo budowlane jest możliwe tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wszystkie wymogi w tym przepisie wskazane, zaistnieją kumulatywnie. Wobec daleko idących skutków dla podmiotów postępowania administracyjnego, każdy element normy prawnej musi być zdefiniowany w sposób wynikający wprost z ustawy i nie jest dopuszczalna rozszerzająca interpretacja terminów w tym przepisie użytych. Organ administracyjny wydający w sprawie decyzję, musi w sposób nie budzący wątpliwości ustalić: brak wymaganego pozwolenia na budowę, albo zgłoszenia, bądź fakt prowadzenia budowy pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ; nakaz rozbiórki musi dotyczyć wybudowanego bądź będącego w budowie obiektu budowlanego lub jego części, a więc ustalenie czy przedmiotem sprawy jest obiekt budowlany zdefiniowany w art. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane (*wyrok NSA z 18 marca 1999 r., IV SA 482/97*, niepublikowany). W przeciwnym razie organ administracji powinien rozważyć celowość zastosowania przepisów art. 50 i art. 51 prawa budowlanego, by doprowadzić obiekt do zgodności z prawem (*wyrok NSA z 28 kwietnia 1999 r., IV SA 903/97*, niepublikowany).

Istotne znaczenie dla oceny stanu faktycznego ma także przebieg postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w wypadku gdyby wobec zaniedbania przez organ administracji spoczywających na nim obowiązków – na przykład niepowiadomienia inwestora o złożonym przez inną stronę odwołaniu oraz przyjęcia bez zastrzeżeń zawiadomienia o przystąpieniu do robót budowlanych, doręczonego organowi po upływie terminu do wniesienia przez inwestora odwołania – doszło do zrealizowania obiektu, nie powinno się stosować przepisu art. 48 ustawy – Prawo budowlane, lecz art. 59 dotyczący pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Nie można bowiem w takiej sytuacji przyjmować, że działanie inwestora rzeczywiście stanowi samowolę budowlaną, lecz w istocie jest wynikiem zaniedbania obowiązków przez organ administracji (*wyrok NSA z 26 lutego 1999 r., IV SA 397/97*, Wspólnota nr 18/1999, s. 25).

Także w wyroku z 17 kwietnia 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że działania nadzoru budowlanego, podejmowane na podstawie przepisu art. 48 i art. 51 prawa budowlanego muszą być proporcjonalne i adekwatne do stwierdzonego naruszenia prawa. Zgodnie z zasadą zawartą w art. 48 prawa budowlanego, można nakazać rozbiórkę tylko w takim zakresie, w jakim wybudowano obiekt z naruszeniem prawa, tzn. bez wymaganego zezwolenia na budowę, a wydanie decyzji winien poprzedzić ciąg czynności dowodowych (OSP z. 7-8/2001, poz. 107).

Przedstawione orzeczenia wskazują, że przepis art. 48 prawa budowlanego nie działa automatycznie na podstawie czysto formalnej, lecz winien być stosowany przez organy administracji dopiero po ustaleniu, że zaistniały przesłanki określone w tym przepisie. Nakaz rozbiórki jest bardzo daleko idącym środkiem, rodzącym nieodwracalne skutki. Z tego względu nie można nadużywać tego przepisu bądź stosować go automatycznie w sytuacjach, kiedy nie do końca jest jasny i jednoznaczny stan faktyczny sprawy. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Budowlanego art. 48 ustawy stanowi tylko jedną z podstaw wydania nakazu rozbiórki (na 12161 nakazów wydanych w 2000 r. – 7084 wydano z tytułu budowy bez pozwolenia tj. na podstawie art. 48, pozostałe nakazy opierały się na art. 50 i 51 (budowa niezgodna z warunkami pozwolenia) oraz

na art. 66 i 67 ustawy (nieprawidłowe utrzymanie obiektów budowlanych).

Z oczywistych względów poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena aktów stosowania prawa. Istotny jest wszakże wniosek, że art. 48 nie nakazuje automatycznie nakazu rozbiórki, ale zobowiązuje organy administracji do zbadania stanu faktycznego sprawy przed wydaniem decyzji.

5. Przedmiotem niniejszego postępowania jest zbadanie zgodności przyjętej regulacji z wymogami stawianymi przez Konstytucję. Jak wspomniano wcześniej, kwestią tą zajmował się Trybunał Konstytucyjny badając art. 48 ustawy – Prawo budowlane w sprawie P. 2/98. Nie można przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem, iż Trybunał Konstytucyjny dokonał jedynie “fragmentarycznej” oceny art. 48 prawa budowlanego z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podkreślił przede wszystkim, że 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. W istocie więc Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność zakwestionowanego przepisu przyjmując za wzorzec art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Za punkt wyjścia swych rozważań Trybunał Konstytucyjny przyjął założenie, iż art. 48 jest przepisem określającym postępowanie organów w przypadku działania inwestorów sprzecznego z treścią normy sankcjonowanej wyrażonej w przepisach nakazujących uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia o zamiarze budowy. Jeżeli nakaz rozbiórki zostanie potraktowany jako środek mający na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, to nie należy stosować do jego oceny kryteriów właściwych dla oceny środków karnych. Nie jest “dodatkową karą”, ale środkiem nadzoru rozumianym jako instytucja materialnego prawa administracyjnego, gwarantująca poszanowanie porządku prawnego i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że odpowiedzialność karną wynikającą z nieprzestrzegania określonych norm prawa budowlanego (tj. art. 48, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub art. 50 ust. 1 pkt 2) kształtuje art. 90 ustawy – Prawo budowlane. Naruszenie porządku prawnego w budownictwie, ukształtowanego tymi przepisami podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Zastosowanie przez ustawodawcę sankcji prawno-karnych wskazuje, że przywiązuje on duże znaczenie do dobra publicznego chronionego przez ten przepis. Nakazu rozbiórki nie można traktować jako represji karno-administracyjnej, lecz jako środek mający na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem. Naruszającego prawo obciąża ryzyko skutków w postaci przywrócenia stanu poprzedniego, czyli stanu poprzedzającego naruszenie prawa. Osoba dopuszczająca się naruszenia ustanowionych wymagań musi liczyć się z tym, że Państwo nie będzie respektować bezprawnych faktów dokonanych i legalizować naruszeń prawa, ale skutecznie wymusi restytucję stanu zgodnego z prawem.

Charakter badanej normy prawnej trafnie ocenił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 kwietnia 2000 r., IV SA 394/98, wskazując jednoznacznie, że “przepis ten ma charakter restytucyjny, a nie represyjny (karzący z nawiązką ponad to, co zostało wybudowane z naruszeniem prawa), istotą jego jest przywrócenie obiektu do poprzedniego stanu” (OSP z. 7-8/2001, poz. 107). Orzeczenie nakazu przymusowej rozbiórki na podstawie art. 48 prawa budowlanego stanowi niewątpliwie zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego, przy czym ustawodawca świadomie pominął elementy uznania administracyjnego. Zastosowanie normy administracyjnego prawa materialnego skutkuje nałożeniem na indywidualną osobę konkretnego obowiązku. Jak słusznie wywiódł autor glosy do powołanego wyroku NSA, nałożenie obowiązku wykonania konkretnych czynności w decyzji administracyjnej nie może być traktowane jako kara, a w konsekwencji jako represja. W przeciwnym razie prowadziłoby to do wniosku, że wszelkie nakazy wydawane w drodze decyzji administracyjnej stanowią represję w stosunku do adresata nakazu. Istotą normy art. 48 jest wyeliminowanie stanu naruszenia prawa i doprowadzenie do stanu

zgodnego z przepisami. Każde inne działanie miałyby charakter legalizacji działań pozaprawnych, co nie było intencją ustawodawcy (R. Dziwiński, *Glosa do wyroku NSA z 17 kwietnia 2000 r.*, OSP z. 7-8/2001, s. 369).

Biorąc pod uwagę restytucyjny charakter art. 48 prawa budowlanego należy rozważyć, czy przepis ten nie prowadzi do ograniczenia prawa własności w sposób sprzeczny z konstytucyjnymi przesłankami. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w tym przepisie wartości. "Konieczność", o której mowa w art. 31 ust. 3 mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Wyczerpującej odpowiedzi na tak sformułowane pytania udzielił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 1999 r. (*sygn. P. 2/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażone w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (*sygn. P. 2/98*) poglądy, nie ma zatem potrzeby ponownej analizy zagadnienia zgodności art. 48 ustawy – Prawo budowlane z art. 31 ust. 3 Konstytucji w aspekcie tych przesłanek, do których Trybunał Konstytucyjny nawiązał szczegółowo w sprawie P. 2/98. Należy jedynie przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do przesłanki "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", wskazał wartości konstytucyjne, które usprawiedliwiają wprowadzenie ograniczeń: konieczność zagwarantowania porządku publicznego, ochrona środowiska, ochrona praw lub wolności innych osób. Trybunał Konstytucyjny skonfrontował unormowanie zawarte w art. 48 prawa budowlanego z postulatem doboru takiego środka ograniczenia prawa jednostki, który służyć będzie osiągnięciu zamierzonego celu, uwzględniając w swych rozważaniach postulat adekwatności. Dokonał również oceny zakwestionowanego przepisu w świetle zakazu naruszania istoty prawa podmiotowego, w tym przypadku prawa własności. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w ramach prawnej i politycznej swobody ustawodawcy w kreowaniu rozwiązań normatywnych 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, jak i wówczas, gdy cele te zostają osiągnięte w stopniu umożliwiającym zastąpienie przyjętych dotychczas, wysoce restrykcyjnych środków, rozwiązaniami mniej uciążliwymi dla zainteresowanych (OTK ZU Nr 1/1999, s. 16-22).

O tym, że problematyka celowości przyjętych rozwiązań nie została zamknięta świadczy fakt, że do Sejmu poprzedniej kadencji wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który przewidywał wydanie decyzji o nakazie rozbiórki tylko wówczas, gdy budowa obiektu lub jego części narusza przepisy: o zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w chwili rozpoczęcia budowy albo inne przepisy, w tym techniczno-budowlane, obowiązujące Polskie Normy oraz zasady wiedzy technicznej, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z planem (druk sejmowy nr 2972 z 22 maja 2001 r.). Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych wniesiony projekt nie mógł być przedmiotem prac legislacyjnych nowego parlamentu. Niewątpliwie jednak rolą prawodawcy jest ocena celowości stosowanych obecnie rozwiązań i ich zmiana w przypadku uznania, że zwalczanie samowoli budowlanej jest możliwe przy zastosowaniu mniej restrykcyjnych środków.

Natomiast Trybunał Konstytucyjny oceniając w niniejszym postępowaniu art. 48 prawa budowlanego z punktu widzenia konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw stoi na stanowisku, że wynikający z art. 48 prawa budowlanego wymóg bezwzględno przestrzegania obowiązku uzyskania pozwolenia budowlanego, w pełni odpowiada sformułowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji warunkom ograniczenia praw obywatelskich jako “koniecznych w demokratycznym państwie dla (...) porządku publicznego, (...) ochrony środowiska, (...) wolności i praw innych osób”. Należy dodać, że w pojęciu “ograniczenia koniecznego” zawarte jest nie tylko prawno-materialne określenie treści ograniczenia, ale również dopuszczalność stosowania środków, które są niezbędne dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej. Może wprawdzie podlegać ocenie, czy zastosowany środek zmierzający do wymuszenia pożądanego zachowania nie jest zbyt daleko idący, ale w ocenie uciążliwości zastosowanego środka należy przyjmować, że naruszający prawo winien liczyć się z faktem, że minimalną konsekwencją naruszenia prawa jest (o ile faktyczne okoliczności i charakter naruszenia na to pozwalają) przywrócenie stanu poprzedniego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności ograniczeń wolności i praw, zastosowanie takich środków prawnych, które uniemożliwiają sprawcy naruszenia prawa, zachowanie korzyści płynących z owego naruszenia.

Dlatego też należy uznać, że potencjalne efekty stosowania kwestionowanej normy prawnej w interesie publicznym w stosunku do skali dolegliwości jaką stanowi przedmiotowa instytucja prawna dla jednostki, świadczą o proporcjonalności przewidzianego środka. Z jednej strony mamy bowiem określony cel: niekwestionowaną konieczność zagwarantowania porządku publicznego, ochronę środowiska, a także prawa i wolności innych osób, z drugiej – interes jednostki. Nie chodzi przy tym o przeciwstawienie sobie tych wartości, ale ich porównanie na tle obowiązującej regulacji. Łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. (...) Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego i – tym samym – nie jest bezpośrednio czy wyłącznie powiązana z “państwem”, a jest bliższa – niż przesłanka “bezpieczeństwa państwa” – ochronie praw i wolności jednostki przed codziennymi zagrożeniami. Po drugie, jest to przesłanka bardzo ogólna i m. in. mieszczą się w niej działania związane z ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej (L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności*, PiP, z. 10/2001).

W ramach tej przesłanki istotne znaczenie ma także zapewnienie tzw. ładu architektonicznego i przestrzennego, właściwych warunków użytkowania obiektów budowlanych, co ma istotne znaczenie także dla praw i wolności innych osób. Realizacji tych celów ma służyć przede wszystkim konieczność uzyskania pozwolenia na budowę. Pozwolenie nie ma jedynie formalnego charakteru. Przed wydaniem decyzji właściwy organ przeprowadza postępowanie sprawdzające, czy zostały spełnione wymagane przepisami warunki (art. 32-38 prawa budowlanego). Chodzi w szczególności o spełnienie określonych przepisami warunków w zakresie bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, warunków zabudowy. Obowiązek uzyskania pozwolenia oznacza jednocześnie zakaz podejmowania działań, co do których uzyskanie pozwolenia jest niezbędne. Instytucja nakazu rozbiórki służy zatem ochronie tych samych wartości, które chroni Państwo za pomocą instytucji pozwolenia na budowę, skoro jest środkiem pozwalającym na wyegzekwowanie obowiązku uzyskania pozwolenia.

Inne rozumowanie prowadziłoby do zlekceważenia roli jaką spełnia instytucja pozwolenia administracyjnego. Jak podkreśla się w doktrynie, “instytucja pozwolenia administracyjnego ma bardzo liczne i wszechstronne zalety w procesie sprawowania przez państwo prewencyjnego nadzoru nad zachowaniami jednostek niosącymi w sobie uświadamiane przez ustawodawcę lub nawet tylko przypuszczalne zagrożenia dla różnych interesów publicznych, a także regulowania i

sterowania tego typu zachowaniami tak, aby wyznaczone prawem cele i zadania państwa zostały zrealizowane” (St. Jędrzejewski, D.R. Kijowski, *Glosa do wyroku z 12 I 1999, P. 2/98, PiP, z. 3/2001, s. 109, por. D.R. Kijowski, Pozwolenie w administracji publicznej, Białystok 2000, s. 177-236*).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stopień intensywności ingerencji w prawo własności jednostki znajduje – w przypadku badanej regulacji – uzasadnienie w randze chronionego interesu publicznego. Ograniczenie praw jednostki, naruszające świadomie obowiązujące przepisy i narażające się na przewidziane w kwestionowanym przepisie skutki, jest ekwiwalentne do celu, któremu służy. Rozumowanie to odpowiada znanej łacińskiej paremii *nemo audiatur propriam turpitudinem allegans* (nikt nie jest słuchany przez sąd, gdy powołuje się na własny występki). Zasada proporcjonalności nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa.

6. W skardze konstytucyjnej postawiono również zarzut niezgodności art. 48 ustawy – Prawo budowlane z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ale jedynie w powiązaniu z zasadą proporcjonalności. Tymczasem, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, który zgłosił swój udział w postępowaniu, art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraźnie nawiązuje do zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i z tego punktu widzenia ochrona praw określonej kategorii podmiotów (właściciele nieruchomości) została zróżnicowana. Jak wywodzi Rzecznik Praw Obywatelskich, intensywność oraz stopień ochrony prawa w przypadku popełnienia samowoli budowlanej zależy od tego jaki czas upłynął od zakończenia budowy. Zgodnie z art. 49 prawa budowlanego, po upływie pięciu lat od zakończenia nielegalnej budowy, ustawodawca odstąpił od bezwarunkowego nakazu rozbiórki i pozwolił badać w pierwszym rzędzie przesłanki merytoryczne.

Argumentacja przedstawiona w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, chociaż pominięta w skardze konstytucyjnej, wymaga rozważenia. Rzecznik Praw Obywatelskich ma zapewnioną szczególną pozycję w ramach postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych. Stosownie do treści art. 27 pkt 8 oraz art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Rzecznik występuje jako uczestnik postępowania, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, obok podmiotu, który złożył skargę konstytucyjną. Przystępując do skargi, Rzecznik Praw Obywatelskich zyskuje możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. Zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika może stanowić pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania (por. *wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU Nr 4/2001, s. 511; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU Nr 6/2001, s. 883 i n.; 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 253*).

W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał ten sam wzorzec konstytucyjny, jednakże wzmocnił zawartą w skardze konstytucyjnej argumentację przez odwołanie się do wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej dla wszystkich ochrony własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Tak sformułowany zarzut wymaga, zdaniem Rzecznika zbadania art. 48 prawa budowlanego w związku z art. 49 ustawy, który “bardziej sprzyja ochronie prawa własności”, niż bezwarunkowy nakaz rozbiórki stosowany w ramach prewencji generalnej i powinien być traktowany jako jedna norma prawna wraz z art. 48 prawa budowlanego, gdyż regulują one tę samą materię prawną”.

Na podstawie zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu art. 48 prawa budowlanego, 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. Ta jednoznaczna norma prawna w jednakowy sposób kształtuje sytuację prawną adresatów tego przepisu. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r., 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. Dlatego też zarzut naruszenia zasady równości przez art. 48 prawa budowlanego jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nieuzasadniony.

Kwestionowana przez skarżących norma prawna samodzielnie reguluje skutki podejmowania robót budowlanych bez pozwolenia i jest jednoznaczna. Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem, że art. 49 ustawy „powinien być traktowany jako jedna norma prawna wraz z art. 48 prawa budowlanego, gdyż regulują one tę samą materię prawną”. Trybunał Konstytucyjny bada akt ustawodawczy „tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna (*orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 498*).

W niniejszej sprawie, w której przedstawiony przez skarżących problem jest jasny i jednoznaczny, nie ma potrzeby rekonstrukcji treści normy z innych, nie wskazanych przez skarżących przepisów. Nie bez znaczenia pozostaje też okoliczność, że przeniesienie sformułowanego wyżej poglądu na grunt skargi konstytucyjnej, kolidowałoby z zasadą, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko przepis stanowiący podstawę orzeczenia o prawach i obowiązkach skarżącego. Wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 49 ustawy – Prawo budowlane, nie miał w sprawie skarżących zastosowania. Podstawą orzeczenia o obowiązku skarżących, jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (*sygn. akt SA/BK 20/00*) był art. 48 ustawy – Prawo budowlane.

Nie istnieją podstawy do uznania, iż art. 48 prawa budowlanego, wobec treści art. 49 ustawy, narusza zasadę równości, traktując inaczej adresatów każdego z tych przepisów. Art. 49 ogranicza stosowanie przepisu art. 48 prawa budowlanego w sytuacji, gdy od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części upłynęło 5 lat. Stanowi zatem wyjątek od zasady ustanowionej w art. 48 ustawy – Prawo budowlane. Należy przy tym stwierdzić, że ocena art. 49 ustawy z punktu widzenia zasady równości nie może być przedmiotem niniejszego postępowania.

Jak już wskazano, istotą badanego art. 48 jest jego charakter restytucyjny, mający na celu przywrócenie obiektu do poprzedniego stanu. Zastosowanie tak radykalnej metody ochrony porządku prawnego zostało złagodzone na skutek wyjątku przewidzianego w art. 49 ustawy, który stanowi, że rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części nie dokonuje się, jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 5 lat, a jego istnienie nie narusza przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na właścicielu spoczywa wówczas obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Odstąpienie od wydania nakazu rozbiórki z uwagi na upływ czasu, pozwalające w istocie na legalizację samowoli budowlanej, jest podyktowane stabilizacją stosunków administracyjnoprawnych i oznacza swoiste przedawnienie bezprawnego działania. W wyniku upływu czasu i braku interwencji ze strony organów nadzoru budowlanego, a także braku reakcji osób trzecich, podmiot popełniający samowolę budowlaną ma prawo liczyć na usankcjonowanie podjętych nielegalnie działań.

Taka regulacja nawiązuje do instytucji przedawnienia przewidzianej w prawie cywilnym i karnym. Istota dawności polega na tym, że po upływie oznaczonego terminu – na gruncie prawa

cywilnego – dłużnik może uchylić się od zaspokojenia roszczeń uprawnionego, a posiadacz rzeczy nabywa prawo własności, które znalazło się w jego władaniu bez tytułu prawnego; na gruncie prawa karnego upływ terminu skutkuje ustaniem karalności przestępstwa. Instytucji przedawnienia, różnicującej w istocie sytuację podmiotów z uwagi na upływ czasu, nie sposób kwestionować z punktu widzenia równości podmiotów stosunków prawnych. Stabilizacja stosunków prawnych, wymaga odwołania się do instytucji dawności, która znajduje zastosowanie zarówno w prawie prywatnym, jak i w prawie publicznym (np. prawie karnym lub podatkowym).

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 48 prawa budowlanego jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7. Pismem z 27 grudnia 2000 r., już po nadaniu skardze konstytucyjnej biegu w jej pierwotnym brzmieniu, pełnomocnik skarżących wniósł o zbadanie art. 48 prawa budowlanego także z punktu widzenia art. 10 Konstytucji RP. Za pomocą art. 48 prawa budowlanego – stwierdza pełnomocnik skarżących – ustawodawca przejął funkcje władzy wykonawczej, naruszając w ten sposób zasadę podziału władz.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jednym z warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest jej złożenie w zawitym terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W istocie jest to ostateczny termin do sformułowania tych elementów skargi konstytucyjnej, które w świetle art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią jej niezbędną treść. Tak sformułowana skarga konstytucyjna określa granice jej rozpoznania, które – stosowanie do art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – są wiążące dla tego organu. Związany granicami kognicji Trybunał Konstytucyjny nie może zatem merytorycznie rozpatrzyć zarzutów sformułowanych przez skarżącego po upływie trzech miesięcy od doręczenia prawomocnego wyroku (por. *postanowienie z 21 stycznia 1998 r. sygn. Ts 2/98*, OTK ZU Nr 2/1998; *wyrok z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98*, OTK ZU Nr 7/1999, s. 872). Na etapie wstępnego badania skargi w trybie art. 36 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, skardze wniesionej po upływie wskazanego terminu, nie nadaje się dalszego biegu. Biorąc pod uwagę, że wniosek pełnomocnika skarżących, rozszerzający zakres skargi konstytucyjnej, został wniesiony już po wszczęciu postępowania, należało pozostawić go bez rozpoznania.

Nie rozważając zarzutu niezgodności art. 48 prawa budowlanego z art. 10 Konstytucji ze względów procesowych, należy zauważyć, że wzorcem konstytucyjnym w postępowaniu prowadzonym w trybie skargi konstytucyjnej może być przepis konstytucyjny odnoszący się do prawa podmiotowego, a nie zasada ustrojowa.

8. Wobec orzeczenia zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny pozostawił bez rozpoznania wniosek pełnomocnika skarżących o wydanie postanowienia tymczasowego w sprawie wstrzymania wykonania nakazu rozbiórki.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.