160/11/A/2007

WYROK
z dnia 20 grudnia 2007 r.
Sygn. akt P 37/06[*]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 grudnia 2007 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, czy:

1) art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.),
2) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888, ze zm.) w zakresie, w jakim powoduje on stosowanie przepisów, o których mowa w punkcie 1, w brzmieniu ustalonym ustawą z 16 kwietnia 2004 r., do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy,

– są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 i Nr 170, poz. 1217 oraz z 2007 r. Nr 88, poz. 587, Nr 99, poz. 665 i Nr 127, poz. 880), **w częściach obejmujących wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania", są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.**

[*] Sentencja została ogłoszona dnia 29 grudnia 2007 r. w Dz. U. Nr 247, poz. 1844.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 14 czerwca 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wystąpił z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (ówcześnie: Dz. U. z 2003 r. Nr 20, poz. 2016, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.; dalej: prawo budowlane) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888, ze zm.; dalej: nowela kwietniowa) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytanie prawne zrodziło się na gruncie następującego stanu faktycznego: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) nakazał rozbiórkę ganku wejściowego, stwierdzając, że został on wybudowany bez uprzedniego uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (dalej: pozwolenie na budowę); podał, że inwestorzy – pomimo zobowiązania – nie dostarczyli niezbędnych dokumentów. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, podnosząc, iż organ I instancji powinien ustalić w sposób niebudzący wątpliwości, czy dobudowany samowolnie ganek narusza granice działki sąsiedniej. PINB ponownie nakazał rozbiórkę, wskazując, że inwestorzy zostali zobowiązani do dostarczenia dokumentów w celu legalizacji samowoli budowlanej (dalej: samowoli), z czego się nie wywiązali, bo nie dostarczyli decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: decyzja o warunkach zabudowy), która byłaby ostateczna w dniu wszczęcia postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji (dalej: postępowanie rozbiórkowe). WINB utrzymał tę decyzję w mocy, podzielając ustalenia faktyczne i argumentację prawną decyzji. Decyzja WINB została zaskarżona do sądu administracyjnego, zaś WINB wniósł o oddalenie skargi.

Pytający sąd powziął wątpliwości, bo na podstawie art. 48 ust. 1 prawa budowlanego właściwy organ nakazuje w drodze decyzji rozbiórkę obiektu budowlanego (lub jego części), wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Jednocześnie jednak ustawodawca określił warunki, których spełnienie umożliwia inwestorowi, pod pewnymi warunkami, legalizację samowoli – odstąpienie od wydania nakazu rozbiórki; przedłożenie w wyznaczonym terminie określonych dokumentów traktowane jest jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego (albo wniosek o pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona). Zdaniem sądu *ratione legis* regulacji było dążenie do umożliwienia odstąpienia od orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu, który nie narusza właściwych przepisów ani interesu publicznego.

Wątpliwości sądu dotyczą sytuacji rozpoczęcia robót budowlanych bez pozwolenia na budowę na terenie, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy). Do zalegalizowania samowoli konieczne jest wtedy przedstawienie przez inwestora ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, którą – w większości wypadków – inwestorzy nie dysponują, co uniemożliwia legalizację samowoli. Tymczasem inwestor – sprawca samowoli, który dopuścił się jej na terenie, gdzie obowiązuje plan miejscowy, ma możliwość uzyskania zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (dalej zbiorczo: wójta) o zgodności budowy z ustaleniami tego planu. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej inwestorów – sprawców samowoli, według kryterium obowiązywania na danym terenie planu miejscowego, pozbawione jest – zdaniem sądu – racjonalnego uzasadnienia. Adresatami regulacji dotyczącej legalizacji samowoli są wszystkie podmioty, które wybudowały obiekty budowlane bez wymaganego pozwolenia na

budowę, i to ów brak pozwolenia jest cechą relewantną. Wprowadzone zróżnicowanie sytuacji prawnej inwestorów – sprawców samowoli, dążących do jej zalegalizowania, nie pozostaje – zdaniem sądu – w racjonalnym związku z celem i treścią tej instytucji. Inwestor nie ma bowiem żadnego wpływu na to, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy, czy też nie (co często ma miejsce, gdyż wiele planów miejscowych utraciło moc z dniem 1 stycznia 2004 r.).

W opinii sądu zróżnicowanie położenia prawnego inwestorów, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi, godzi w zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, podważa też racjonalność działania prawodawcy. Wprowadzenie wymogu przedstawienia decyzji o warunkach zabudowy, ostatecznej w chwili wszczęcia postępowania, stwarza tylko iluzoryczną szansę legalizacji samowoli. Zdaniem sądu naruszenie zasady równości widoczne jest wyraźnie w wypadku porównania sytuacji inwestora w postępowaniu legalizacyjnym z sytuacją inwestora występującego z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę. Ten ostatni – w razie obowiązywania planu miejscowego – musi wykazać zgodność inwestycji z tym planem, natomiast w braku planu musi się wylegitymować decyzją o warunkach zabudowy. Znaczy to, że zarówno w razie obowiązywania planu miejscowego jak i w razie jego braku, możliwe jest wydanie pozwolenia na budowę, i analogiczna sytuacja powinna mieć miejsce w wypadku legalizacji samowoli.

Z art. 48 ust. 2 prawa budowlanego można wywieść, że dla legalizacji samowoli istotna jest zgodność budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast decydującego znaczenia nie powinien mieć termin uzyskania ostatecznej decyzji. W opinii pytającego sądu, w procesie legalizacji samowoli decydujące znaczenie powinno mieć udowodnienie, że samowolnie wybudowany obiekt swym istnieniem nie narusza przepisów prawa, w tym przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacja prawna powinna więc przyznawać inwestorom porównywalne środki prawne służące wykazaniu zgodności obiektu budowlanego z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy uwzględnieniu zróżnicowań wynikających z tego, czy na danym terenie obowiązuje bądź nie obowiązuje plan miejscowy. Nie do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej jest sytuacja, w której organ nadzoru budowlanego orzeka rozbiórkę obiektu budowlanego, mimo że inwestorzy uzyskali – w trakcie postępowania w sprawie samowoli – decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zdaniem pytającego sądu przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja prawna zawarta w art. 48 prawa budowlanego jest dla pewnej grupy inwestorów nadmiernie surowa, bo cel regulacji można byłoby osiągnąć, nawet dopuszczając możliwość składania przez inwestorów – sprawców samowoli na terenach, gdzie nie obowiązują plany miejscowe – zaświadczeń wójta o zgodności budowy z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy, ale z pominięciem wymogu jej ostateczności w dniu wszczęcia postępowania.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 2 noweli kwietniowej, w części dotyczącej stosowania – do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie noweli – nowego brzmienia art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 48 ust. 3 pkt 1, pytający sąd stwierdził, że ustawodawca posłużył się zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy. Mocą art. 1 pkt 18 lit. a noweli kwietniowej, art. 48 prawa budowlanego otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy musi być ostateczna w dniu wszczęcia postępowania (z zastrzeżeniem, że przed podjęciem decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego organ zobowiązany jest do sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki uzasadniające legalizację samowoli).

W ocenie pytającego sądu wprowadzone nowelą kwietniową zmiany w zakresie legalizacji samowoli, są – dla części inwestorów – niekorzystne, bo osłabiają pozycję prawną

inwestora starającego się o legalizację samowoli. Przed wejściem w życie noweli kwietniowej inwestor (budujący bez pozwolenia na obszarze, dla którego nie został sporządzony plan miejscowy), mógł uzyskać decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – na podstawie zaświadczenia o zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz po przedstawieniu wymaganych dokumentów m.in. decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja ta nie musiała być przy tym ostateczna. Obecnie natomiast wymagane jest posiadanie po pierwsze decyzji ostatecznej, a po wtóre zaświadczenia o zgodności obiektu z jej ustaleniami. Decyzję wydają, w zależności od położenia obiektu, wójt, dyrektor właściwego urzędu morskiego albo wojewoda, natomiast zaświadczenie władny jest wydać tylko wójt i to tylko wtedy, gdy decyzja o warunkach zabudowy została wydana przed wstrzymaniem przez organ nadzoru budowlanego prac budowlanych. Jeśli zaś taka decyzja nie została wydana, to brakuje podstaw wszczęcia postępowania legalizacyjnego. W ocenie sądu wprowadzenie warunku ostateczności decyzji o warunkach zabudowy nie może budzić zastrzeżeń, gdyż stanowi wyraz stanowiska wypracowanego w orzecznictwie i doktrynie prawnej na gruncie poprzedniego stanu prawnego. Zdaniem sądu po wprowadzeniu instytucji legalizacji samowoli, także inwestorzy, którzy dopuścili się samowoli budowlanej na terenie, na którym nie obowiązywał plan miejscowy, mogli zasadnie spodziewać się, iż po spełnieniu określonych warunków (w tym przez przedłożenie decyzji o warunkach zabudowy), uzyskają decyzję legalizującą. Ustawodawca wprowadził jednak niekorzystną zmianę, wprowadzając wymóg złożenia decyzji ostatecznej w chwili wszczęcia postępowania, i – w efekcie, posługując się bezpośrednim działaniem nowej ustawy – pozbawił pewną grupę inwestorów możliwości spełnienia jednej z podstawowych przesłanek, umożliwiających usankcjonowanie naruszenia prawa. Rozstrzygnięcie ustawodawcy, w zakresie, w jakim dotyczy sprawców samowoli na obszarze, dla którego nie został sporządzony plan miejscowy – w ocenie sądu – istotnie osłabiło ich zaufanie do prawa, co szczególnie odnosi się do tych inwestorów, którzy już wszczęli postępowania zmierzające do legalizacji budów i mogli oczekiwać, iż uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy pozwoli na legalizację samowoli. Zdaniem sądu prawo nie tylko zostało zmienione w sposób niekorzystny podczas trwania stosunków wcześniej powstałych, ale też nowy wymóg (ostateczność decyzji w chwili wszczęcia postępowania) może być oceniony jako niedostatecznie uzasadniony wartościami zakotwiczonymi w Konstytucji. W opinii sądu 30-dniowa *vacatio legis* niekorzystnych zmian nie może być uznana za odpowiedni okres dostosowawczy, umożliwiający inwestorom złożenie wszystkich dokumentów wymaganych dla legalizacji samowoli – w tym decyzji o warunkach zabudowy, która dawniej nie musiała być ostateczna w chwili wszczęcia postępowania.

2. Pismem z dnia 4 lipca 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, uznając, że zaskarżone przepisy prawa budowlanego są zgodne z wzorcami kontroli, natomiast art. 2 ust. 1 noweli kwietniowej „w zakresie, w jakim – nakazując stosowanie nowych przepisów do spraw wszczętych przed ich wejściem w życie – wyłącza stosowanie (...) art. 48 ust. 2 i 3 prawa budowlanego, w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718; dalej: nowela marcowa) jest zgodny z art. 32, nie jest zaś niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że choć niniejsza sprawa dotyczy posłużenia się przez ustawodawcę zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy (stosowania nowych przepisów do spraw niezakończonych), jednak odnosi się do całkowicie odmiennych regulacji, zawartych w art. 48, niż wcześniej rozpatrzona sprawa o sygn. P 27/05 (zob. wyrok z 18 października 2006 r., OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124). Nie jest zatem spełniona przesłanka umorzenia postępowania.

Prokurator Generalny podkreślił, że dopuszczenie się samowoli jest naganne; wymaga skutecznego wymuszenia przywrócenia stanu poprzedzającego naruszenie prawa. Obie nowelizacje prawa budowlanego (nowele marcowa i kwietniowa) złagodziły rygory związane z ujawnieniem samowoli, jednak stworzenie przez ustawodawcę możliwości sanowania naruszenia prawa nie może oznaczać przyzwolenia na bezprawne działania inwestycyjne. Pierwotnie pozbawioną alternatywy sankcją była przymusowa rozbiórka samowoli. Uchwalając nowelę kwietniową, ustawodawca racjonalnie przewidział stosowanie nowych – względniejszych – przepisów dotyczących samowoli, w tym także dotyczących jej legalizacji, jednak samowola nie przestała być naruszeniem prawa. Retrospektywność, którą posłużył się ustawodawca, nie jest zaś – w opinii Prokuratora Generalnego – objęta, wynikającym z art. 2 Konstytucji, zakazem retroakcji właściwej (działania prawa wstecz).

Prokurator Generalny wskazał, że zakres pytania wymaga analizy normy intertemporalnej w relacji do zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów o legalizacji samowoli, zatem art. 2 ust. 1 noweli kwietniowej powinien być poddany ocenie wyłącznie w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przepisów art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 48 ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego w ich nowym brzmieniu, „do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie” noweli.

Prokurator Generalny zaznaczył, że ustawodawca może posłużyć się techniką bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki, a im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję. W tym świetle uznał, że kwestionowana konstrukcja znowelizowanego art. 48 prawa budowlanego, w połączeniu z normą intertemporalną, nie uchybia wskazanym regułom, nie jest zatem sprzeczna z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej (mimo złożoności zagadnienia, bo źródłem problemu jest bezprawne działanie inwestora, cele założone przez ustawodawcę i ścisły związek z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego).

W opinii Prokuratora Generalnego – poprzedzonej analizą przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym – alternatywie przewidzianej w art. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) odpowiada alternatywa wprowadzona do prawa budowlanego nowelą kwietniową. Przepisy przewidują dwie możliwości ustalenia, że nielegalna budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – albo przez przedstawienie zaświadczenia wójta o zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, albo przez przedstawienie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Wartością chronioną przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i normami prawa budowlanego jest konieczność zapewnienia ładu architektonicznego i przestrzennego, co niewątpliwie stanowi ważny interes publiczny. Skoro zaś inwestor rozpoczyna budowę, nie tylko bez pozwolenia na budowę, ale nawet bez uzyskania – z reguły wcześniejszej – decyzji o warunkach zabudowy, to musi liczyć się z konsekwencjami swojego postępowania. Mocą przepisów noweli marcowej ustawodawca dopuścił jedynie – pod warunkiem wypełnienia określonych szczegółowo obowiązków – możliwość skorzystania z odstąpienia przez organ nadzoru budowlanego od stosowania sankcji, co nie jest równoznaczne ze słusznym nabyciem praw przez podmiot naruszający prawo. Przewidziana przepisami sanacja naruszenia prawa nie kreuje – zdaniem Prokuratora Generalnego – żadnego roszczenia o legalizację tego naruszenia, więc przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, przedłużające obowiązywanie dawnego prawa, mogłoby być zasadne tylko wtedy, gdyby chodziło o ochronę poczucia bezpieczeństwa prawnego lub praw słusznie nabytych pod rządami dawnego prawa. Bezprawne działanie nie jest zaś i nie może być źródłem nabycia jakichkolwiek uprawnień. Nadanie waloru legalności nielegalnym działaniom inwestora – sanowanie samowoli – polega

w istocie na wstrzymaniu robót i ustaleniu wymagań w zakresie niezbędnych zabezpieczeń budowy, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku przedstawienia stosownych dokumentów, poświadczających zgodność obiektu z obowiązującymi przepisami. Następnym etapem jest ustalenie wysokości opłaty legalizacyjnej, spełniającej funkcje swoistej kary administracyjnej za dokonane naruszenie prawa. Powyższe dotyczy jednak samowoli formalnej, wynikającej z braku pozwolenia na budowę, która poza tym zgodna jest z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisami techniczno-budowlanymi (w zakresie umożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem), a więc wynikającej z zaniedbania inwestora. Tylko niespełnienie we wskazanym terminie nałożonych obowiązków (w tym nieuiszczenie opłaty legalizacyjnej) powoduje wydanie nakazu rozbiórki. Skoro jednak do uzyskania pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (bądź do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) w ogóle brak przesłanek materialnoprawnych, to znaczy, że samowola może mieć charakter samowoli materialnej – np. narusza ład architektoniczny czy zagraża środowisku naturalnemu – a to uniemożliwia jej „legalizację" i odstąpienie od nakazu rozbiórki. Nałożenie na sprawców samowoli nowych wymogów przy ubieganiu się o niestosowanie sankcji, wynikających nie ze złej woli ustawodawcy, lecz ze zmienionego stanu faktycznego (utraty mocy obowiązującej przez plany miejscowe), nie stanowi naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Kwestionowane w pytaniu prawnym unormowania są więc – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie tylko merytorycznie poprawne i trafne, ale także kompatybilne z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny wskazał, że wyodrębnione w art. 48 prawa budowlanego dwie grupy podmiotów, które przed dniem wejścia w życie noweli kwietniowej wybudowały obiekty budowlane bez pozwolenia na budowę, mają cechę wspólną, którą jest naruszenie prawa (dopuszczenie się samowoli), skutkujące wydaniem wobec niech decyzji rozbiórkowej, a następnie wszczęciem postępowania zmierzającego do legalizacji samowoli. Wskazana przez pytający sąd różnica dotyczy terenu, na którym inwestorzy dopuścili się samowoli, a kryterium różnicowania ma być fakt obowiązywania (albo nieobowiązywania – zarówno dlatego, że nigdy nie został uchwalony, jak i dlatego, że utracił moc w związku z nową u.p.z.p.) planu miejscowego. Powyższe – w opinii Prokuratora Generalnego – nie stanowi zróżnicowania statusu prawnego, lecz wynika z różnic w stanach faktycznych; nawet gdyby we wszystkich gminach obowiązywały plany miejscowe, albo gdyby we wszystkich gminach utraciły one moc, to i tak pomiędzy inwestorami – sprawcami samowoli występowałyby rozmaite różnice, wynikające choćby z odmienności stosunków własnościowych, charakteru gruntów na danym obszarze czy zróżnicowania typów zabudowywanych działek. Te różnice faktyczne powodowałyby zróżnicowanie uwarunkowań ustalenia warunków zabudowy czy uzyskania pozwolenia na budowę. Wskazane przez pytający sąd różnice, mające prowadzić do naruszenia konstytucyjnych gwarancji równości, nie stanowią różnic w prawie, ale różnice w faktach. Prokurator Generalny potwierdził, że w stosunku do tych inwestorów, którzy samowolnie wznieśli obiekty budowlane i których objęła utrata mocy planów miejscowych, jedynym kryterium różnicującym sytuację faktyczną (po wejściu w życie noweli) stały się zdarzenia niezależne od ich woli. Nie można się jednak dopatrywać uchybienia zasadzie równości podmiotów, wynikającej z różnego potraktowania podmiotów pozostających w tej samej sytuacji prawnej – w sytuacji naruszenia prawa. Legalizacja bezprawia była – po 10 lipca 2003 r., ale przed 31 maja 2004 r. – możliwa wobec inwestorów, którzy budowali obiekt bez pozwolenia na obszarze, dla którego nie został sporządzony plan miejscowy (o ile uzyskali zaświadczenie o zgodności tej budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wykazali się jakąkolwiek – a nie tylko ostateczną – decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Obecnie wymagane jest

uzyskanie decyzji ostatecznej na dzień wszczęcia postępowania legalizacyjnego oraz zaświadczenia o zgodności obiektu z jej ustaleniami. Zmiany w art. 48 ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego mają ścisły związek ze zmianą zasad ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, która nastąpiła w wyniku uchwalenia nowej u.p.z.p. (uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest konieczne jedynie w wypadku, gdy w danej gminie nie został sporządzony plan miejscowy); ustalenia zawarte w planie miejscowym są wystarczającą podstawą wydania pozwolenia na budowę i nie muszą być doprecyzowane dodatkową decyzją (jak to miało miejsce wcześniej). Pozwolenie na budowę może więc zostać wydane na podstawie planu miejscowego, a ustalenie warunków zabudowy w formie decyzji administracyjnej odnosi się tylko do budowy obiektu (lub wykonania innych robót budowlanych) na obszarze, na którym takowy plan nie obowiązuje. Stąd decyzja taka powinna mieć walor ostateczności.

Prokurator Generalny podkreślił, że ingerencja państwa w sferę praw jednostki jest prostą konsekwencją jej uprzedniego, sprzecznego z prawem, zachowania. Sprawcy samowoli, rozpoczynający i prowadzący budowy wbrew prawu, mimo stopniowego łagodzenia przepisów, nie mogli oczekiwać, że ich samowole na pewno zostaną zalegalizowane, a wprost przeciwnie – musieli się zawsze liczyć z możliwością wydania decyzji najdotkliwszej – o rozbiórce obiektu. Przedstawiony w pytaniu sądu podział podmiotów, jakiego ustawodawca dokonał jakoby w treści art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 48 ust. 3 pkt 1, obejmuje sprawców samowoli, którzy – poza podobieństwem w naruszeniu prawa – nie wykazują się żadnymi innymi cechami relewantnymi, a różnicowanie, odnoszące się nie do uprawnień obywateli, lecz do konsekwencji ich bezprawnego działania jest usprawiedliwione. Zróżnicowanie podmiotów nieposiadających żadnej innej cechy wspólnej poza dopuszczeniem się samowoli budowlanej należy – w opinii Prokuratora Generalnego – uznać za uzasadnione. Jego zdaniem ewentualne orzeczenie o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów prowadziłoby do przyznania konstytucyjnej ochrony inwestorom naruszającym prawo, w tym takim, którzy prowadzili budowę bez wyjaśnienia wszystkich kwestii prawnych i z ewentualnym naruszeniem praw innych podmiotów.

3. Pismem z 20 lipca 2007 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a art. 2 ust. 1 noweli kwietniowej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że nowelizacja art. 48 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego sprowadza się do zaostrzenia wymagań w zakresie udokumentowania zgodności budowy z decyzją właściwego organu – w braku obowiązującego planu miejscowego warunkiem wszczęcia postępowania legalizacyjnego jest zgodność budowy z ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy. Przedłożenie tej decyzji było wymagane również przed nowelizacją ustawy, a *novum* normatywne stanowi jedynie wymóg jej ostateczności. Przepis dotyczy dwóch grup podmiotów, które naruszyły obowiązujące prawo: do pierwszej należą inwestorzy, którzy dopuścili się samowoli na terenie, na którym obowiązują ustalenia planu miejscowego – ich sytuacja prawna w postępowaniu legalizacyjnym nie uległa zmianie. Do drugiej należą ci sprawcy samowoli, którzy dopuścili się jej na terenie nieobjętym planem miejscowym – w stosunku do tej grupy ustawodawca zaostrzył wymagania, żądając przedstawienia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, jako dowodu zgodności budowy z ustaleniami tej decyzji. Choć nastąpiło tu pogorszenie sytuacji prawnej inwestorów, to jednak ustawodawca nie naruszył zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa ani innych zasad wywodzonych z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie są one bowiem równoznaczne z gwarancją, że ustanowione reguły postępowania albo określone wymagania lub obowiązki nie mogą się zmienić na niekorzyść adresatów. Ustawodawca uznał, że przedstawienie przez inwestora

ostatecznej decyzji leży w ważnym interesie publicznym, i brak podstaw kwestionowania tej motywacji.

Marszałek Sejmu nie dostrzegł również naruszenia art. 32 Konstytucji, bo choć podmioty, o których mowa w art. 48 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, legitymują się cechą wspólną (prowadzenie robót budowlanych lub wybudowanie obiektu bez pozwolenia na budowę), jednak nie jest to cecha istotna z punktu widzenia celu i treści przepisów normujących postępowanie zmierzające do legalizacji samowoli budowlanej. Argumentem uzasadniającym zróżnicowanie wymagań dotyczących udokumentowania zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest to, że w pierwszym wypadku podmiot dopuścił się samowoli budowlanej na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w drugim natomiast samowolnie budował na terenie, dla którego plan taki nie został zatwierdzony. W tym ostatnim wypadku ustawa wymaga, aby budowa była zgodna z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Postulat określenia jednakowych wymagań dotyczących wykazania zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozbawiony jest – w opinii Marszałka Sejmu – *rationis legis*; odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów podobnych nie występuje, bo kryterium zróżnicowania wymagań stawianych sprawcom samowoli jest obowiązywanie albo brak planu miejscowego.

Marszałek Sejmu za uzasadnioną uznał wątpliwość, czy 30-dniowy termin *vacationis legis*, wynikający z art. 4 noweli kwietniowej, nie jest zbyt krótki, bo niektóre podmioty ubiegające się o legalizację samowoli mogły nie być w stanie wylegitymować się ostateczną, w dniu wszczęcia postępowania, decyzją o warunkach zabudowy. Cecha ostateczności decyzji nie była zaś wymagana przed nowelizacją art. 48. Marszałek Sejmu stwierdził, że ze względu na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, należało wydłużyć okres „bezczynności" znowelizowanych przepisów, wprowadzających wymóg uzyskania i przedstawienia właściwemu organowi decyzji ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, do np. sześciu miesięcy. Z tego względu uznał art. 2 ust. 1 noweli kwietniowej za uchybiający art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 20 grudnia 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, że decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w braku planu miejscowego, ma charakter konstytutywny, bo stwarza podmiotowe prawo do rozpoczęcia budowy czy też do sanacji samowoli. Wskazał, że od tej decyzji rozpoczyna się cały proces budowlany i bez niej inwestor nie powinien podejmować dalszych działań. W wypadku braku planu miejscowego decyzja o warunkach zabudowy zastępuje ów plan i zawiera to, co w nim być powinno.

Przedstawiciel Sejmu wskazał, że decyzja o warunkach zabudowy jest pierwszym elementem procesu inwestycyjnego, dopiero po jej uzyskaniu inwestor musi się dostosować do zawartych w niej informacji, i później – mając już projekt budowlany – może wystąpić o pozwolenie na budowę. Decyzja ta zawiera szczegółowe dane dotyczące np.: dopuszczalnej powierzchni zabudowy konkretnej działki, dopuszczalnej wysokości budynku, kąta nachylenia dachu, charakteru inwestycji (usługowy, handlowy, przemysłowy czy mieszkalny), a także podmiotów, od których inwestor musi uzyskać zgodę na przyłączenie poszczególnych mediów. Uznał jednak, że decyzja ta ma wyłącznie charakter informacyjny, i wskazał, że nie istnieje możliwość, by informacja udzielona w decyzji nieostatecznej, wydanej w I instancji, była inna niż informacja zawarta w późniejszej decyzji ostatecznej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność badania całego zakresu zaskarżenia.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy wobec wydania wyroku z 18 października 2006 r. w sprawie P 27/05 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124), nie ziściła się przesłanka umorzenia postępowania w zakresie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888, ze zm.; dalej: nowela kwietniowa). Uznał, że zarówno poprzednio rozpatrywane pytanie prawne, jak i zakresowa formuła powołanego orzeczenia wykluczają umorzenie postępowania w sprawie niniejszej. Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem, że wprawdzie kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 i nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ale tylko „w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r., do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięcioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r.”. Tymczasem w sprawie niniejszej przepis ten analizowany jest w odniesieniu do art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.; dalej: prawo budowlane), w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2004 r.

2. Problem konstytucyjny: naruszenie zasad równości i sprawiedliwości społecznej przez wprowadzenie zróżnicowania sytuacji prawnej inwestorów, determinowanego przyczynami od nich niezależnymi.

Przedstawiony przez pytający sąd problem sprowadza się do zróżnicowania sytuacji prawnej inwestorów – sprawców samowoli budowlanych (dalej: samowoli) według kryterium istnienia albo nieistnienia na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: planu miejscowego). Zróżnicowanie to rzutuje na możliwość tzw. legalizacji samowoli przez właściwy organ. Ponieważ ustawodawca posłużył się techniką bezpośredniego stosowania nowej ustawy, doszło dodatkowo do zmiany sytuacji prawnej inwestorów, dążących do legalizacji samowoli, ponieważ objął ich wymóg przedstawienia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: decyzja o warunkach zabudowy), którego wcześniej ustawodawca nie przewidywał.

3. Samowola w prawie budowlanym – stan prawny i jego zmiany.

Artykuł 48 prawa budowlanego, w brzmieniu pierwotnym, przewidywał tylko jedną sankcję dla inwestora, który budował (względnie zbudował) obiekt budowlany (lub jego część) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Sankcja ta – rozbiórka samowoli – była przy tym praktycznie nieunikniona, bo ustawodawca nie ustanowił żadnego trybu legalizacji samowoli w celu uniknięcia rozbiórki (rozbiórka nie była nakazywana tylko w sytuacji, w której od zakończenia budowy upłynęło 5 lat, a właściciel uzyskał pozwolenie na użytkowanie obiektu).

Stan ten trwał do 10 lipca 2003 r. włącznie, czyli do wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718, ze zm.; dalej: nowela marcowa), która znacząco złagodziła pierwotny rygoryzm, cechujący podejście ustawodawcy do samowoli. Zmiana polegała na odstąpieniu od rozbiórki obiektu (części obiektu) wybudowanego bez zgłoszenia albo pomimo wniesienia

sprzeciwu przez właściwy organ. Nowość normatywna polegała także na tym, że w sytuacji gdy budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w szczególności z obowiązującym planem miejscowym) i nie narusza przepisów (w tym techniczno-budowlanych) w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem – właściwy organ zyskał prawo wstrzymania (postanowieniem) prowadzenia robót budowlanych, ustalenia wymagań w zakresie niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nałożenia obowiązku przedstawienia określonej dokumentacji. Dokumentacja ta miała się składać z: zaświadczenia właściwego organu o zgodności obiektu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projektu budowlanego, oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o warunkach zabudowy (jeżeli takowa była wymagana), ewentualnie innych dokumentów zależnych od rodzaju obiektu. Niedostarczenie dokumentacji w terminie skutkowało rozbiórką obiektu, natomiast przedstawienie dokumentacji pozwalało inwestorowi na wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (jeżeli budowa nie została zakończona). Przed jej wydaniem właściwy organ miał obowiązek zbadać zgodność projektu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kompletność projektu budowlanego oraz jego wykonanie przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane, a także miał określić – postanowieniem – wysokość opłaty legalizacyjnej. W razie stwierdzenia, w toku badania wniosku inwestora, nieprawidłowości, organ nakładał obowiązek ich usunięcia w określonym terminie, po którego bezskutecznym upływie wydawał decyzję o rozbiórce obiektu (co następowało również w razie nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej).

Z dniem 31 maja 2004 r. weszła w życie zasadnicza część noweli kwietniowej i od tego dnia możliwe jest zalegalizowanie samowoli, o ile budowa jest zgodna albo z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego albo – w razie jego braku – z ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy (pozostałe warunki nie uległy zmianie). W postanowieniu wstrzymującym prowadzenie robót budowlanych organ ustala wymagania w zakresie niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, alternatywnie: zaświadczenia wójta (burmistrza albo prezydenta miasta; dalej zbiorczo: wójta) o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego albo – w razie jego braku – ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy, a także innych, również wcześniej wymaganych, dokumentów. Skutkiem niedopełnienia obowiązków jest wydanie decyzji o rozbiórce obiektu, natomiast terminowe przedłożenie dokumentów uznawane jest za wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego (i ewentualnie o pozwolenie na wznowienie robót budowlanych).

Z powyższego wynika, że obecnie sprawca samowoli, by ubiegać się o jej legalizację, musi przedstawić albo zaświadczenia wójta o zgodności budowy z planem miejscowym, albo – gdy planu miejscowego nie uchwalono – ostateczną, w dniu wszczęcia postępowania, decyzję o warunkach zabudowy. Przez wszczęcie postępowania należy tu rozumieć działanie właściwego organu zmierzające do zastosowania sankcji z art. 48 ust. 1 prawa budowlanego, zwane postępowaniem rozbiórkowym. Tymczasem dawniej wystarczyło przedstawienie zaświadczenia właściwego organu o zgodności obiektu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w szczególności z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego.

4. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – zmiany stanu prawnego.

Przepisy prawa budowlanego skorelowane są ściśle z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym. Nieobowiązująca już ustawa z 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu

przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.; dalej u.z.p.) stanowiła w art. 2, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane było w planie miejscowym „z zachowaniem warunków określonych w ustawach", a w razie braku planu miejscowego określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następowało w decyzji o warunkach zabudowy, wydanej na podstawie obowiązujących ustaw. W sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzekał – na wniosek zainteresowanego – wójt (niekiedy wojewoda albo dyrektor urzędu morskiego), w drodze decyzji, wydawanej na podstawie planu miejscowego, a w jego braku – na podstawie przepisów szczególnych (art. 40 i 41 u.z.p.). W razie braku planu miejscowego, wydanie decyzji o warunkach zabudowy następowało po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej, a wójt przedstawiał wojewodzie ustalone warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w celu stwierdzenia ich zgodności z prawem (art. 44 u.z.p.). Wynika stąd, że decyzja o warunkach zabudowy była wydawana, zarówno gdy na danym terenie obowiązywał plan miejscowy, jak i wtedy, gdy planu takiego nie było.

Obecnie obowiązująca ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) również stanowi, w art. 4, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków jego zabudowy następuje w planie miejscowym, a w razie jego braku – w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Równocześnie jednak art. 59 u.p.z.p. wskazuje, że zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy, jednak dzieje się tak tylko „w przypadku braku planu miejscowego".

Z powyższego zestawienia wynika, że wraz ze zmianą ustawy regulującej problematykę zagospodarowania przestrzennego doszło do zasadniczej zmiany w sposobie ustalania warunków zabudowy konkretnego terenu. Na gruncie u.z.p. ustalenie to zawsze było dokonywane w drodze decyzji administracyjnej, której treść wynikała albo z planu miejscowego, albo z „obowiązujących ustaw". Tym samym decyzja była wydawana nawet jeśli na danym terenie obowiązywał plan miejscowy. Natomiast na gruncie obowiązującej u.p.z.p. ustalenie warunków zabudowy dokonywane jest albo tylko w planie miejscowym, albo tylko w decyzji o warunkach zabudowy. Jednocześnie zwrócić trzeba uwagę, że mocą art. 87 ust. 3 u.p.z.p., uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. plany miejscowe, istniejące w dniu jej wejścia w życie (11 lipca 2003 r.) przestały obowiązywać 1 stycznia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny wie, że w chwili obecnej plany miejscowe obowiązują na stosunkowo małym obszarze. Niemniej z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. wynika, iż ich uchwalanie jest obowiązkiem gmin, tylko gdy wynika to z przepisów szczególnych. Tym samym – co do zasady – sporządzenie planów miejscowych ma charakter fakultatywny, co – jak słusznie wskazał Prokurator Generalny – jest wyrazem samodzielności i władztwa planistycznego gminy.

5. Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na fakt, że w obecnym stanie prawnym decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi substytutu planu miejscowego na obszarze, dla którego plan taki nie został uchwalony, co wynika choćby z faktu, że nie powstaje ona w wyniku jakiejkolwiek procedury planistycznej.

O ile plan miejscowy ustanawia lokalny porządek planistyczny (rzecz jasna w granicach wyznaczonych prawem powszechnie obowiązującym), o tyle decyzja o warunkach zabudowy, będąca aktem stosowania prawa, przesądza jedynie o rodzaju (przeznaczeniu, powierzchni zabudowy, wysokości itd.) obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie

wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego. W braku planu miejscowego, na terenie takim obowiązuje bowiem „generalny" (ogólny) porządek planistyczny, unormowany wieloma ustawami szczególnymi (m.in. ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, ze zm.; ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.; ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266, ze zm.; Prawem wodnym z 18 lipca 2001 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.), dbałość o poszanowanie którego jest obowiązkiem gminy. Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego, a – nieco upraszczając – przyjąć można, że stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt, i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa. Informacyjny charakter decyzji nie wpływa – rzecz jasna – na wynikający z przepisów prawa obowiązek jej uzyskania przez inwestora, który zamierza legalnie (czyli zgodnie z prawem) przystąpić do prac budowlanych.

6. Analiza zastrzeżeń dotyczących prawa budowlanego.

6.1. Wątpliwości pytającego sądu odnoszą się zarówno do przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania merytorycznego zawartego w art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego, jak i do przepisu intertemporalnego – art. 2 ust. 1 noweli kwietniowej. Analizę trzeba zatem rozpocząć od zarzutów stawianych prawu budowlanemu.

6.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że choć przedmiotem pytania prawnego są wskazane przepisy prawa budowlanego w całości, to jednak z przedstawionego przez pytający sąd uzasadnienia jasno wynika, że jego wątpliwości budzą nie całe zaskarżone przepisy, lecz wyłącznie te ich części, które statuują wymóg, by decyzja o warunkach zabudowy była ostateczna już w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego. Dlatego też rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie fragmentów obu przepisów o treści „w dniu wszczęcia postępowania".

6.3. Treść kwestionowanych przepisów prawa budowlanego sprowadza się do udzielenia właściwemu organowi prawa do wstrzymania robót budowlanych, o ile budowa jest zgodna z ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy i do nałożenia na sprawcę samowoli obowiązku przedstawienia tej decyzji w wyznaczonym terminie.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że kilkakrotnie już wypowiadał się na temat samowoli, jej konsekwencji i kolejnych prawnych uregulowań w tym zakresie. Podkreślał, że samowole są zjawiskiem wysoce społecznie szkodliwym, a niekiedy wręcz niebezpiecznym i z tego względu wymagają zdecydowanej reakcji ustawodawcy. Wskazywał też, że za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu.

Trybunał Konstytucyjny wie, jak długotrwały i skomplikowany jest proces inwestycyjny i jak obszerną dokumentację trzeba zgromadzić, by w sposób zgodny z prawem wznieść nawet niewielki dom jednorodzinny. Ustawodawca uznał jednak taki stopień komplikacji za konieczny dla ochrony wyżej wskazanego interesu publicznego – co mieści się w granicach jego swobody. Nie wnikając w zagadnienia prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane, uzgodnień z operatorami mediów i wielu innych elementów procesu inwestycyjnego, wskazać trzeba, że na inwestorze ciążą dwa obowiązki podstawowe: po

pierwsze dostosowania planowanej inwestycji do obowiązujących przepisów o planowaniu i gospodarowaniu przestrzennym oraz po wtóre – uzyskania pozwolenia na budowę. Inwestor przestrzegający obowiązującego prawa musi zatem – przed przystąpieniem do realizacji inwestycji – zapoznać się z planem miejscowym, względnie uzyskać ostateczną decyzję o warunkach zabudowy, a następnie wystąpić o pozwolenie na budowę. Zlekceważenie któregokolwiek z tych wymogów, a więc złamanie prawa, naraża go na surowe konsekwencje, z rozbiórką wybudowanego obiektu włącznie.

6.4. Odnosząc się do wymogu przedstawienia decyzji o warunkach zabudowy, ostatecznej już „w dniu wszczęcia postępowania", ponownie zwrócić należy uwagę, że chodzi o dzień podjęcia przez właściwy organ działań zmierzających do zastosowania sankcji z art. 48 ust. 1 prawa budowlanego, a ściśle – o dzień zawiadomienia o wszczęciu postępowania rozbiórkowego. Jak Trybunałowi Konstytucyjnemu wiadomo, działania zmierzające do zastosowania sankcji z art. 48 ust. 1 prawa budowlanego bardzo często podejmowane są (czyli wszczynane są postępowania rozbiórkowe) po upływie miesięcy, a nawet lat od zakończenia robót budowlanych.

6.5. Dysponowanie decyzją o warunkach zabudowy, ostateczną w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego, ustawodawca uczynił warunkiem zalegalizowania samowoli dokonanej na terenie, na którym nie obowiązuje plan miejscowy. Równocześnie warunkiem legalizacji samowoli dokonanej na terenie, na którym obowiązuje plan miejscowy, ustawodawca uczynił uzyskanie zaświadczenia wójta o zgodności budowy z ustaleniami tego planu, przy czym nie ma żadnych obostrzeń co do daty takiego zaświadczenia. Oznacza to faktyczne zróżnicowanie sytuacji prawnej sprawców samowoli, według kryterium obowiązywania na danym terenie planu miejscowego. Tymczasem adresatami regulacji poświęconej legalizacji samowoli są podmioty, które wybudowały obiekty budowlane bez pozwolenia na budowę, i to właśnie ten brak stanowi cechę relewantną. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie sytuacji prawnej inwestorów, wynikające z przyczyn od nich niezależnych (a do takich należy obowiązywanie, albo nieobowiązywanie, na danym terenie planu miejscowego), godzi w zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz rodzi wątpliwości co do racjonalności działań prawodawcy.

Z art. 48 ust. 2 prawa budowlanego wynika, że warunkiem legalizacji samowoli jest zgodność konkretnej budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi więc o zgodność albo z planem miejscowym, albo z „generalnym" porządkiem planistycznym, ukształtowanym wieloma ustawami szczególnymi. Nie może mieć tu znaczenia termin uzyskania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, bo ma ona charakter wyłącznie informacyjny i – sama przez się – nie kształtuje praw ani obowiązków inwestora, wynikających wprost z ustaw (co oczywiście nie przeczy obowiązkowi jej uzyskania). Decydujące znaczenie w procesie legalizacji samowoli (również legalizacji prowadzonej w związku z wszczęciem postępowania rozbiórkowego) winno mieć ustalenie, że obiekt wybudowany bez pozwolenia na budowę nie narusza przepisów prawa – w tym regulujących kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Powinna zatem istnieć możliwość dokonania takiego ustalenia również po wszczęciu postępowania rozbiórkowego, bo nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi jest orzekanie rozbiórki obiektu budowlanego, mimo że inwestorzy wykazali jego zgodność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzyskując ostateczną decyzję o warunkach zabudowy już w trakcie postępowania rozbiórkowego.

Trybunał Konstytucyjny podziela opinię pytającego sądu, że nie sposób uznać za zgodną z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości regulacji różnicującej w praktyce sytuację poszczególnych inwestorów według kryterium obowiązywania – albo

nieobowiązywania – na danym terenie planu miejscowego. Jakkolwiek wspólną cechą istotną sprawców samowoli jest dopuszczenie się przez nich złamania obowiązującego prawa, to jednak ich sytuacja w postępowaniu legalizacyjnym nie może zależeć od czynnika, na który nie mają oni wpływu (czyli uchwalenia na danym terenie planu miejscowego), a taki jest rzeczywisty skutek przyjętej regulacji, uzależniającej w istocie możliwość legalizacji samowoli wybudowanej na terenie nieobjętym planem miejscowym od daty uzyskania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro zaświadczenie wójta o zgodności budowy z ustaleniami planu miejscowego może zostać wydane po wszczęciu postępowania rozbiórkowego (bo nie istnieje prawny wymóg uzyskania takowego zaświadczenia wcześniej), to niezgodne ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi jest żądanie decyzji o warunkach zabudowy, która byłaby ostateczna już w dniu wszczęcia wymienionego postępowania.

6.6. Wyjaśniając formułę niniejszego wyroku, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że choć bywa nazywany „ustawodawcą negatywnym”, to jednak w jego kompetencji nie leży bezpośrednie kształtowanie formy badanych przepisów prawnych. O ile może kształtować treść norm prawnych z nich wynikających (np. – jak w sprawie niniejszej – eliminować pewien wymóg ustawowy), o tyle nie dysponuje uprawnieniami ustawodawcy do porządkowania kwestii techniczno-legislacyjnych. Nie mógł zatem orzec o niekonstytucyjności określonego fragmentu przepisu prawnego, obejmującego znaki interpunkcyjne (czyli w formule: „art. (...) w częściach obejmujących wyrażenia «, w dniu wszczęcia postępowania,», są niezgodne (...)”), ponieważ ten typ ingerencji oznaczałby przejęcie kompetencji ustawodawcy (i w praktyce nie byłby odległy od werdyktu „Trybunał Konstytucyjny orzeka: art. (...) otrzymuje brzmienie: (...)”).

7. Umorzenie postępowania w zakresie orzekania o noweli kwietniowej.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b i ust. 3 pkt 1 prawa budowlanego w częściach obejmujących wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania”. Wyrokiem tym Trybunał Konstytucyjny zrealizował funkcję przypisaną pytaniu prawnemu, to jest umożliwił pytającemu sądowi wydanie rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw tego pytania. Dlatego też – oceniając sprawę w kategoriach pragmatycznych – Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbędne wydanie orzeczenia w zakresie wprowadzającego niekonstytucyjne uregulowanie przepisu noweli kwietniowej, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.