

**Notatka z rozprawy Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 kwietnia 2011 r. dotyczącej prawa budowlanego (zniesienie
obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę).**

W dniu 20 kwietnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał wniosek Prezydenta RP dotyczący prawa budowlanego – zniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

I.

1. Art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23.04.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, w części dotyczącej art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, w zw. z art. 1 pkt 14 ustawy z 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 30a ust. 4 ustawy – Prawo budowlane jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, art. 1 pkt 14 ustawy z 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 30a ust. 1 i art. 30b ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane oraz art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 55 ustawy – Prawo budowlane są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 23.04.2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II.

Przepisy ustawy wskazane w części I są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Zdanie odrębne do wyroku TK w części dotyczącej umorzenia postępowania w sprawie z wzorca z art. 1 Konstytucji zgłosił sędzia TK Zbigniew Cieślak.

Rozprawie przewodniczył **prezes TK - Andrzej Rzepliński**; sprawozdawcą była **sędzia TK - Teresa Liszcz**

w rozprawie wzięli udział:

- **Adwokat Roman Nowosielski** – Pełnomocnik Prezydenta RP;
- **Poseł Witold Pahl** – Przedstawiciel Sejmu RP;
- **Robert Hernand** – Zastępca Prokuratora Generalnego;
- **Andrzej Stankowski** – Prokurator Prokuratury Generalnej;

Stanowisko Pełnomocnika Prezydenta RP:

Pełnomocnik Prezydenta RP przedstawił pogląd swego mocodawcy zgodny z treścią wniosku skierowanego do TK w dniu 16 maja 2009 r.

W ocenie Prezydenta RP nowela kwietniowa narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości i proporcjonalności.

Autor wniosku wywodzi, iż Polska jako demokratyczne państwo prawa realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej, która zakazuje wprowadzania niesprawiedliwego różnicowania w traktowaniu podmiotów prawa, co wynika z kwietniowego projektu zmian prawa budowlanego.

W ocenie wnioskodawcy prawo własności jest prawem najważniejszym; w nawiązaniu do art. 21, art. 2 Konstytucji - gwarancją wolności człowieka jest własność.

Zdaniem Pełnomocnika Prezydenta projekt nowelizacji (system zgłoszeniowy) niesłusznie preferuje osoby, które chcą budować, co dzieje się w tajemnicy przed obywatelem, a to narusza zaufanie obywatela do władzy, zaufanie do stanowionego prawa. Jego zdaniem obecny system rozwiązań w prawie budowlanym jest bezpieczniejszy dla obywateli.

Obowiązek ochrony własności obejmuje konieczność zagwarantowania właścicielowi prawo do informacji oraz kontroli, która zagwarantuje w otoczeniu nieruchomości porządek oraz ład urbanistyczny i architektoniczny. Zdaniem przedstawiciela Prezydenta RP jedynie postępowanie administracyjne z udziałem zainteresowanych stron stanowi gwarancję poszanowania praw właścicieli sąsiednich nieruchomości.

Stanowisko Przedstawiciela Sejmu RP:

Przedstawiciel Sejmu RP wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy noweli kwietniowej są zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

W jego opinii źródłem wolności budowlanej jest przerzucenie obowiązku na organ władzy publicznej i wykazanie inwestorowi, iż planowana inwestycja jest nielegalna.

System rejestracyjny tj. zgłoszenie budowy jako podstawowy element inicjowania procesu budowlanego.

Sejm stoi na stanowisku, iż zgłoszenie jest wnioskiem w rozumieniu art. 61 KPA, który powoduje wszczęcie czynności przez organ administracyjny. Wszczęcie postępowania w tym zakresie musi być poprzedzone uzyskaniem zgody urbanistycznej, sporządzeniem projektu budowlanego etc. – czynności o charakterze prewencyjnym.

Zdaniem posła sprzeciw zastępuje dotychczasową decyzję. Sprzeciw jako instytucja porównywana do instytucji określonej w § 3 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ta forma warunkuje możliwość zaskarżenia.

Stanowisko Zastępcy Prokuratora Generalnego:

W opinii Prokuratora Generalnego szczególne znaczenie w związku z procedurą zgłoszenia, ma sytuacja podmiotów, na których prawa i wolności może wpływać dana decyzja budowlana. Prokurator Generalny zwraca uwagę na fakt oddziaływania inwestycji budowlanych na inne nieruchomości. Jego zdaniem radykalna liberalizacja procesu budowlanego jest przede wszystkim ukierunkowana na ochronę interesów inwestorów budowlanych.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że nowela z dnia 23 kwietnia 2009 r. do prawa budowlanego sprawia, że jedynym strażnikiem interesu publicznego oraz interesów jednostkowych staje się organ administracji publicznej, bo tylko on ma wiedzę o zamiarze inwestora i to on musi rozważyć czy nie zostanie naruszony interes wspólnoty lub któregoś z jej członków, a jeśli tak winien samodzielnie, bez udziału tego podmiotu, którego prawa

mogły zostać naruszone, wyważyć racje obu stron oraz interes publiczny.

W ocenie Prokuratora Generalnego taki stan rzeczy stwarza realne zagrożenie dla uzasadnionego interesu podmiotów innych niż inwestor, a w konsekwencji podważa zaufanie do państwa.

Uzasadnienie wyroku TK:

I. Zaskarżone we wniosku Prezydenta RP przepisy dotyczą następujących spraw:

1) likwidacji co do zasady pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem budowy do właściwego organu administracyjnego, które to zgłoszenie po upływie 30 dni upoważnia do budowy inwestora – tej regulacji Prezydent zarzucił naruszenie art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej, następnie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 tj. naruszenie zasady równej ochrony własności niezależnej od podmiotów własności oraz zasady arbitralności w ograniczeniu prawa własności – chodzi o ograniczenie prawa własności osób trzecich, właścicieli nieruchomości, na które może oddziaływać zamierzona inwestycja oraz naruszenie praw osób trzecich jako skutek braku możliwości ochrony na właściwej drodze sądowej (sąd administracyjny) – wzorcem kontroli art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2) przesłanek ograniczenia sprzeciwu przez organ,

3) obejmują normy skutkujące faktyczną rezygnacją z instytucji pozwolenia na budowę,

4) uwolnienia od obowiązku nawet zgłoszenia bardzo istotnych rodzajów obiektów budowlanych (art. 29 noweli)

Powyższej grupie przepisów wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 1 Konstytucji stanowiącego, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”;

5) ponadto zaskarżony został we wniosku art. 33 ust. 2 projektu zmian do prawa budowlanego, który wprowadza legalizację tzw. samowoli budowlanych, czyli budowli wzniesionych z naruszeniem przepisów prawa przed 1 stycznia 1995 r., bez przeprowadzania jakiegokolwiek postępowania administracyjnego, pod warunkiem, że nie było w związku z nimi prowadzone postępowanie administracyjne.

Autor wniosku wskazuje, że poprzez taką minimalistyczną regulację zwalnia się w istocie państwo z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywatelom, których prawo własności zagraża inwestycja budowlana oraz z troski o ład przestrzenny.

Prezydent RP zwraca uwagę, że obowiązująca obecnie instytucja pozwolenia na budowę stanowi akt administracyjny, w którym rozstrzyga się wiele merytorycznych problemów mających wpływ na realizację indywidualnych interesów podmiotów, których nieruchomości znajdują się na obszarze oddziaływania budowanego obiektu, a także interesów zbiorowych.

W konsekwencji, wprowadzona jako zasada w miejsce dotychczasowej decyzji o pozwoleniu na budowę, instytucja zgłoszenia budowy stwarza istotne zagrożenie naruszenia konstytucyjnego prawa ochrony własności i innych praw majątkowych oraz narusza konstytucyjny zakres ochrony własności przed nieuzasadnioną ingerencją osób trzecich. Z konstytucyjnego prawa własności wynika konieczność zagwarantowania właścicielowi nieruchomości prawa do odpowiednich informacji o inwestycjach oddziałujących na otoczenie. Instytucja milczenia organu jest nieadekwatna do wymogu ochrony własności i innych praw majątkowych stawianego przez Konstytucję.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielił zarzuty i argumentację złożonego przez Prezydenta RP wniosku, w szczególności stwierdzenie iż ustawa, która miała wejść w życie narusza indywidualne interesy, a także interes publiczny i tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej.

II. Zasada wolności budowlanej w rozumieniu TK:

- wyrażona wprost w **art. 4 Prawa budowlanego** – przepis zmodyfikowany nowelą kwietniową wyraża zasadę wolności budowlanej ujmowanej dwojako:

a) w znaczeniu przedmiotowym – jako zasadę prawa, spełniającą rolę wskazówki interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego regulujących proces inwestycyjno-budowlany,

b) w znaczeniu podmiotowym – prawo zabudowy nieruchomości, które płynie z wolności budowlanej jest emanacją prawa własności; najszersze prawo do rzeczy skuteczne erga omnes;

- granice prawa własności wynikają zarówno z norm prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, w odniesieniu do prawa zabudowy - kształtowane jest przede wszystkim przez prawo publiczne,

- ochrona praw osób trzecich – roszczenie sąsiadów do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest przejawem ochrony ich prawa własności,

- art. 4 Prawa budowlanego eksponuje prawo inwestora budowlanego, jednakże przez odwołanie do przepisów (prawa administracyjnego, cywilnego – art. 144 KC), z którymi zamierzenie budowlane musi być zgodne wskazuje intencje także ochrony praw osób trzecich, interesu publicznego, które mogłyby być zagrożone realizacją określonej inwestycji,

- ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na rodzaj podmiotu danego prawa,

- gwarantowane inwestorowi mocą art. 4 Prawa budowlanego prawo zabudowy nieruchomości gruntowej powinno być równoważone wynikającą z różnych przepisów ochroną zarówno praw osób trzecich, jak i interesu publicznego,

- pojęcie interesu publicznego – mimo niezmienności swej istoty, definiowane jest każdorazowo w kontekście określonych warunków społecznych i politycznych oraz prawa konkretnej jednostki; samo pojęcie nabiera treści dopiero przez zestawienie z prawami jednostki,

- w kontekście prawa budowlanego interes publiczny przejawia się w szczególności w zapewnieniu ładu architektoniczno - przestrzennego i bezpieczeństwa użytkowników obiektów budowlanych;

III. Stan prawny będący przedmiotem regulacji noweli kwietniowej:

W obowiązującym stanie prawnym podstawową formą ograniczania wolności budowlanej na etapie przygotowywania inwestycji jest obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Pozwolenie to decyzja administracyjna zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie innych robót budowlanych.

Zgodnie z art. 28 (w brzmieniu obowiązującym) Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że pozwoleniu na budowę nie może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności przewidzianej w art. 130 § 3 KPA. Ma to na celu zapobieganie powstawaniu budów, które byłyby sprzeczne z prawem – prewencja.

Pozwolenie na budowę nie ma charakteru uznaniowego. Spełnienie przez inwestora ustawowych przesłanek obliguje organ architektoniczno – budowlany do jego wydania, natomiast ich niespełnienie skutkuje jego nie wydaniem.

W postępowaniu administracyjnym wszczynanym na wniosek zainteresowanego podmiotu w związku z wnioskiem o wydanie pozwolenia bada się nie tylko spełnienie przez inwestora budowlanego warunków techniczno – organizacyjnych i architektoniczno – urbanistycznych, ale również to czy może dojść do naruszenia interesów osób trzecich zwłaszcza właścicieli sąsiednich nieruchomości. Celem postępowania jest zbadanie zgodności zamierzonej inwestycji z prawem i interesami podmiotów, których prawa ta inwestycja może naruszyć.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wydana po postępowaniu z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów stanowi istotną gwarancję ochrony nie tylko praw osób trzecich, ale także interesu publicznego.

Ocena zarzutów związanych z zastąpieniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszeniem i rejestracją budowy w świetle art. 2, art. 21 ust.1 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 77 ust 2 Konstytucji. Niniejszy zarzut dotyczy niezgodności przepisów noweli kwietniowej wskazanych w I punkcie wniosku z art. 2 w zakresie, w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości społecznej z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z 31 ust. 3 - równa ochrona prawa własności, prawo do sądu.

TK w świetle dokonanych ustaleń uznaje zasadność zarzutów wnioskodawcy, że zgłoszenie, o którym mowa w zakwestionowanych przepisach nie jest wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego, że czynności organu wykonywane w sprawie zgłoszenia nie mają charakteru procesowego, a milczenie organu niewątpliwie kończy sprawę administracyjną i skutkuje uzyskaniem przez inwestora prawa do realizacji inwestycji, a także nie może zostać zweryfikowane w drodze administracyjnej i sądowo – administracyjnej. Niewiedza co do planowanych inwestycji może narazić właścicieli sąsiednich nieruchomości na ingerencję w ich prawa majątkowe, a instrumenty prawne nie zastąpią w dostatecznym stopniu dotychczasowej drogi administracyjnej i nie pozwolą efektywnie bronić ich praw. Regulacja ta naruszyłaby zasadę sprawiedliwości i proporcjonalności ponieważ nie gwarantowałaby osobom trzecim procesów służących ochronie ich praw. Utrudniłaby też władzom publicznym wywiązywanie się obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Ponadto zakres odsłony zgłoszenia przez organ przewidziany w noweli kwietniowej jest zbyt wąski, a przesłanki zgłoszenia sprzeciwu zbyt ograniczone.

TK stwierdził, iż zasadniczą negatywną konsekwencją wejścia w życie uchwalonych zmian prawa budowlanego byłoby drastyczne ograniczenie, w istocie wręcz eliminacja ochrony praw osób trzecich, właścicieli sąsiednich nieruchomości na etapie, na którym

ochrona jest stosunkowo najskuteczniejsza. Ze względu na fakt, że organ administracji nie miałby obowiązku zawiadomienia podmiotów o zamiarze inwestora, właściciele sąsiednich nieruchomości nie otrzymaliby informacji ani o dokonany przez inwestora zgłoszeniu, ani o tym, że z powodu nie wniesienia sprzeciwu uzyskał już prawo budowy planowanego obiektu. W konsekwencji właściciele sąsiednich nieruchomości dowiadują się już po rozpoczęciu robót budowlanych.

TK uznaje, że milcząca zgoda organu na rozpoczęcie budowy nie podlega skutecznej kontroli sądu administracyjnego z uwagi na całokształt przepisów procedury sądowo – administracyjnej w połączeniu z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego oraz prawa budowlanego. W tym względzie TK stwierdza, że przewidziany nowelą kwietniową poziom ochrony praw osób trzecich naruszonych wskutek działań inwestorów opartych na milczącej zgodzie organów jest niedostateczny. Właściciel sąsiedniej nieruchomości w przypadku naruszenia jego praw nie będzie dysponował skutecznymi instrumentami ochrony, nie będzie mógł wnieść odwołania, wznowić postępowania, ani żądać stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ rejestracja budowy w przypadku jej zgłoszenia i nie wniesienia sprzeciwu nie byłaby aktem administracyjnym rozstrzygającym indywidualną sprawę administracyjną. Jest to niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie TK pozwolenie na budowę ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania należytej ochrony prawa własności osób trzecich. Właścicielom sąsiednich nieruchomości powinno być zagwarantowane prawo do informacji o planowanej w ich otoczeniu inwestycji.

Nowela kwietniowa zakłada, że jeżeli organ administracyjny badający dokumentację, stwierdzi zagrożenie interesu publicznego lub indywidualnego, czy jakiegokolwiek naruszenie prawa to powinien zgłosić sprzeciw. Tymczasem zgodnie z nowelą przypadki zgłoszenia sprzeciwu, zarówno te, kiedy sprzeciw jest obligatoryjny, jak i te kiedy jest fakultatywny są enumeratywnie wskazane i bardzo wąsko, dotyczą głównie względów formalno – prawnych.

We wniosku Prezydenta RP został wskazany jeszcze jeden wzorzec tj. art. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o grupę przepisów, która obejmowała likwidację pozwolenia na budowę, odstąpienie od zgłoszenia niektórych rodzajów obiektów budowlanych, ograniczenie pozwolenia na użytkowanie. TK odstąpił od oceny zaskarżonych przepisów z punktu widzenia tego wzorca, ponieważ uznał te przepisy za niezgodne z art. 2 Konstytucji, który wyraża większość tych wartości. TK przyjmuje zasadę, że jeżeli jest wskazany wzorzec bardziej szczegółowy, bardziej skonkretyzowany w dotychczasowym orzecznictwie, to ocena zaskarżonego przepisu według tego wzorca zwalnia Trybunał z obowiązku oceny według danego wzorca, stąd TK umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

Przyjęta w art. 33 ust. 2 noweli kwietniowej tzw. legalizacja samowoli zdaniem TK narusza art. 2 Konstytucji w zakresie zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Chodzi tu o osoby trzecie, które miały prawo ufać, że budowla, inwestycja dokonana w ich sąsiedztwie, która negatywnie oddziałuje na ich nieruchomość, będzie sankcjonowana, i że co do zasady dojdzie do rozebrania obiektu. Tymczasem przy przyjęciu tzw. legalizacji z mocy prawa, która de facto jest fikcją prawną, budowa dokonana z naruszeniem prawa, od pewnego momentu uważana za zgodną z prawem przechodzi do porządku dziennego nad interesami osób trzecich, poza tym jest rozwiązaniem demoralizującym.

Zdaniem TK zaskarżone przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.