

Warszawa, dnia      maja 2009 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**W n i o s e k**

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o **zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.**

Ustawie tej zarzucam:

- I. niezgodność art. 1 pkt 11 w części dotyczącej art. 28 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 14 w części dotyczącej dodanego art. 30a ust. 4:
  - 1) z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim znosi się obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę i zastępuje go obowiązkiem zgłoszenia budowy do rejestru,
  - 2) z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zamyka się w sprawach dotyczących uzyskania zgody na realizację procesu inwestycyjnego drogę sądową osobom trzecim, na których prawo własności lub inne prawa majątkowe może oddziaływać realizowana inwestycja,
- II niezgodność art. 1 pkt 11 w części dotyczącej art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 , art. 1 pkt 14 w części dotyczącej dodanego art. 30a ust. 1 i art. 30b ust. 2 i 3, art. 1 pkt 32 w części dotyczącej art. 55 z art.1 oraz art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

zwalniając władze publiczne z obowiązku dbałości o prawa i wolności obywatelskie, a także z obowiązku zapewnienia porządku publicznego.

III niezgodność art. 33 ust. 2 z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wyprowadzaną z niej zasadę określoności przepisów prawa.

### **U z a s a d n i e n i e**

Na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2009 r., po rozpatrzeniu 51 poprawek Senatu i uwzględnieniu 30 z nich, Sejm uchwalił ostateczny tekst ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Uchwalona ustawa jest efektem prac parlamentu nad projektem przedłożonym przez sejmową Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” (druk nr 1048), wniesionym do łaski marszałkowskiej w dniu 26 maja 2008 r.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że głównym celem ustawy nowelizującej Prawo budowlane jest ułatwienie prowadzenia procesu inwestycyjnego w zakresie prawa budowlanego.

Najważniejszą zmianą obowiązującej ustawy – Prawo budowlane, zawartą w uchwalonym przedłożeniu, jest zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zastąpienie go obowiązkiem zgłoszenia budowy do rejestru prowadzonego przez właściwy organ administracji. Rezygnuje się ponadto z konieczności ubiegania się o pozwolenie na użytkowanie. Co do zasady, budowa obiektu budowlanego wymagać będzie dokonania zgłoszenia do rejestru budów. Do budowy będzie można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia, właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu. Znosi się również, co jest konsekwencją powyższego, instytucję zatwierdzania projektów budowlanych w drodze decyzji. Nowela wprowadza do porządku prawnego nową instytucję - zgodę urbanistyczną, rozumianą jako ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji celu publicznego albo innej decyzji, jeżeli na podstawie przepisów odrębnych stanowi podstawę do wykonania projektu budowlanego i rejestracji budowy. Rejestracja budowy będzie możliwa pod warunkiem zgodności z warunkami zgody urbanistycznej. Rejestracja budowy oraz

robót budowlanych mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, które nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony, będzie dokonywana w drodze decyzji administracyjnej.

Rozwiązania przyjęte w zakwestionowanej przeze mnie ustawie budziły wiele kontrowersji. Z prośbą o rozważenie możliwości skierowania tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej, zwrócił się w wystąpieniu z dnia 30 kwietnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uznając, iż przedmiotowa ustawa niesie za sobą szereg zagrożeń dla ochrony praw i wolności obywatelskich oraz zwalnia władze publiczne z obowiązku dbałości o te prawa i obowiązki. Z apelem o podobnej treści zwróciły się również liczne organizacje społeczne, w tym skupiające profesjonalistów zawodowo związanych z architekturą, urbanistyką i budownictwem.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w petitum wniosku wskazać należy co następuje:

***Zarzut niezgodności art. 1 pkt 11 w części dotyczącej art. 28 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 14 w części dodanego art. 30a ust. 4 z art.2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.***

W zakwestionowanych w petitum wniosku przepisach ustawodawca likwiduje instytucję pozwolenia na budowę i zastępuje ją konstrukcją prawną zgłoszenia. Zgłoszenie, tylko jeśli zostanie wniesiony od niego sprzeciw będący władcym rozstrzygnięciem organu (art. 28 ust. 1 i art. 30b ust. 2 ustawy Prawo budowlane po nowelizacji), uruchamia postępowanie administracyjne jurysdykcyjne (ogólne). Brak reakcji organu władzy publicznej na zgłoszenie w ciągu 30 dni, oznacza milczącą zgodę na rozpoczęcie inwestycji. Co ważne, mechanizm ten był dotychczas stosowany wyłącznie wobec budów i robót budowlanych o małym stopniu skomplikowania i znikomym oddziaływaniu na otoczenie.

Obecny stan prawny w zakresie administracyjnoprawnej reglamentacji procesu budowlanego oparty jest w zasadzie na wyodrębnieniu dwóch rodzajów działalności inwestycyjnej, a mianowicie:

- wymagających pozwolenia na budowę,
- wymagających jedynie zgłoszenia.

Pozwolenie na budowę stanowi akt administracyjny, w którym znajduje merytoryczne rozstrzygnięcie wiele różnorodnych problemów, których ilość i znaczenie zależy od wielkości i stopnia skomplikowania projektowanej inwestycji. W związku z tym - w miarę potrzeby - w pozwoleniu na budowę określa się warunki i wymagania, które powinny być zachowane przy prowadzeniu robót budowlanych (por. W. Szwajdler, Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym – rozprawa habilitacyjna, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, str. 150). W przypadku instytucji zgłoszenia, przyjętej w zakwestionowanej ustawie, przy konstrukcji tzw. „milczenia władzy” nie jest możliwe uzależnienie nawet największych inwestycji od nałożenia na inwestora dodatkowych warunków oraz wymagań.

Pozwolenie na budowę jest też podstawowym instrumentem realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. W. Szwajdler, Pozwolenie budowlane a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ZN UMK, Prawo XV, Toruń 1977). Wywiera ono wpływ na racjonalne wykorzystanie terenu, ochronę środowiska oraz walorów estetycznych otoczenia obiektu budowlanego, spełnia więc w tym zakresie również funkcję ochrony interesu publicznego.

Zgłoszenie, o którym mowa w art. 28 ust 1 znowelizowanej ustawy, nie jest klasycznym wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów art. 61 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgłoszenie nie rodzi zatem np. obowiązku zawiadomienia stron, zwłaszcza, że - nawet po wydaniu milczącego „przyzwolenia” na realizację zamierzenia inwestycyjnego - organ administracji nie musi zawiadamiać osób trzecich o przyszłej budowie, czy robotach budowlanych. Tak więc rozgraniczenie pomiędzy obowiązkiem zgłoszenia a obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, ma bezpośredni wpływ na sposób prowadzenia postępowania administracyjnego, a co najważniejsze, normuje odrębnie

sytuację prawną inwestora, jak również osób trzecich. Podział na roboty budowlane wymagające uzyskania pozwolenia na budowę, oraz wymagające jedynie dokonania zgłoszenia (milcząco akceptowanego przez organ) ma bardzo duże znaczenie praktyczne. W postępowaniu „zgłoszeniowym” zupełnie inna bowiem jest sytuacja prawna osób trzecich. Jego uproszczony charakter pozbawia bowiem możliwości zastosowania systemu weryfikacji rozstrzygnięć w drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej (por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1166/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2005 r., VII SA/Wa 990/05). Objawia się ono, po pierwsze, wyłączeniem możliwości posługiwania się konstrukcjami prawnymi środków zaskarżenia (służącymi na drodze administracyjnej), środków nadzoru i odwołałości rozstrzygnięcia w odniesieniu do milczenia organu, ponieważ nie mamy tu do czynienia z rozstrzygnięciem, ale - jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - z czynnością materialno-techniczną, która nie wszczyna postępowania administracyjnego. (por: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2006 r., VII SA/Wa 162/06). Po drugie zaś, obejmuje wyeliminowanie dopuszczalności rozstrzygnięcia, w drodze decyzji, o istocie sprawy administracyjnej.

Wynikający z przyjętej w dniu 23 kwietnia 2009 r. przez ustawodawcę regulacji, brak procedury administracyjnej jurysdykcyjnej, jako drogi do udzielenia milczącej zgody na realizację danego przedsięwzięcia budowlanego, spowoduje, że właściciele nieruchomości pozostających w obszarze oddziaływania planowanego obiektu, nie tylko nie będą wiedzieli o wszczęciu postępowania („zgłoszeniowego”), ale nawet o tym, że inwestor uzyskał prawo do budowy obiektu budowlanego, w związku z nie wniesieniem przez organ administracji stosownego sprzeciwu w 30-dniowym terminie. Likwidacja pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem, niezależnie od rodzaju i wielkości inwestycji, narazi właścicieli sąsiednich nieruchomości (zwłaszcza w przypadku większych, czy bardziej uciążliwych obiektów) na ingerencję w ich prawa majątkowe. W obowiązującym stanie prawnym niebezpieczeństwo takie jest praktycznie całkowicie wyeliminowane, ponieważ w toczącym się postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym (w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę) właściciele, użytkownicy wieczystości, czy zarządcy

nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, uczestniczą jako strony (art. 28 p.b.), albowiem – jak akcentuje się w doktrynie prawa i orzecznictwie sądów administracyjnych - „*interesy osób trzecich winny być brane pod uwagę na etapie prac projektowych i przez organ przygotowujący decyzję – pozwolenie na budowę.*” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 1998 r., IV SA 1517/97, nie publ.). W postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę podmiotom tym, jako stronom postępowania, przysługują środki procesowe ochrony ich praw. Organ prowadzący ma obowiązek zapewnić im możliwość czynnego udziału w postępowaniu i dostęp do akt sprawy, a od nieostatecznej decyzji wydanej w pierwszej instancji mogą oni wnieść odwołanie o skutku dewolutywnym i suspensywnym. Co bowiem w tym kontekście szczególnie istotne – w myśl obowiązującego art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego - roboty budowlane można rozpocząć dopiero na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji “Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Wyrażona w cytowanym przepisie norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. Wszak zauważyć trzeba, że: „Własność jest przejawem wolności, która jest podstawową zasadą porządku prawnego. [...] Niesporna wydaje się obronna (ochronna) funkcja tego prawa, które ma negatywny charakter, co jest zgodne z tradycją konstytucyjną, której centralnym założeniem była ochrona wolności i własności.” (K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 26).

W świetle przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby (orzeczenie

TK z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P 2/98). Art. 21 nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność. Stanowi o tym jednak art. 64 Konstytucji, który w ust. 1 przyznaje każdemu “prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Objęcie wszystkich tych praw ochroną konstytucyjną wynika z treści art. 64 ust. 2 kładącego nacisk na równość tej ochrony (orzeczenia TK sygn. P 2/98, P 11/98, K 36/98, SK 15/00).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wydanym na gruncie art. 21 i 64 Konstytucji *„Na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać.”* (orzeczenia TK o sygn.: P 11/98, P 2/98, a także K 27/00). *„Obowiązek „ochrony” należy więc utożsamiać z gwarancją istnienia i poszanowania własności i trzeba go rozumieć szeroko, tzn. zarówno w aspekcie negatywnym (jako zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne w prawo własności innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich), jak i pozytywnym (jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno nabywaniu prawa własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu).”* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 21*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, s. 7).

W świetle powołanych przepisów Konstytucji RP nie ulega wątpliwości, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek stanowienia przepisów, które zagwarantują realizację konstytucyjnego nakazu ochrony własności i innych praw majątkowych. Ustawodawca powinien również powstrzymać się od stanowienia prawa, które nie daje dostatecznej gwarancji ochrony prawa własności. Analiza przepisów noweli z dnia 23 kwietnia 2009 r. daje podstawy do wniosku, iż 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 nakaz ochrony własności przed nieuzasadnioną ingerencją osób trzecich.

Nowa procedura wyrażania zgody na budowę poprzez milczącą zgodę właściwego organu (przy braku ewentualnego sprzeciwu) całkowicie pomija prawo własności właścicieli nieruchomości pozostających w obszarze oddziaływania obiektu, jak również prawa użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości. Nie bez powodu w obecnie obowiązującej ustawie Prawo budowlane zamieszczono mechanizmy umożliwiające zarówno właścicielom jak i użytkownikom wieczystym lub zarządcom nieruchomości ochronę przysługujących im praw majątkowych. Jak to już wyżej akcentowano, podmioty te, jeżeli ich nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu, zgodnie z art. 28 ust.2 Prawa budowlanego są stronami w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, a zatem mogą czynnie uczestniczyć, a tym samym zgłaszać swoje uwagi w procedurze, w której bada się, „czy dochodzi, względnie czy może dojść do naruszenia interesów osób trzecich, a więc i interesów właścicieli sąsiednich nieruchomości (...)” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 1999 r., IV SA 244/97). Podmioty te mogą także korzystać ze nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, stosowanych wobec wadliwych decyzji administracyjnych ostatecznych, to jest wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Procedura uzyskiwania „przyzwolenia” na budowę w nowym kształcie (milcząca akceptacja zgłoszenia), nadawanym jej przepisami ustawy zmieniającej ustawę Prawo budowlane, możliwości takich nie zapewnia.

Nie ma wątpliwości, że obowiązek ochrony własności obejmuje również konieczność zagwarantowania właścicielowi nieruchomości prawa do informacji oraz kontroli tak, aby w otoczeniu nieruchomości zachowany został określony porządek oraz ład urbanistyczny i architektoniczny. W moim przekonaniu jedynie postępowanie administracyjne z udziałem zainteresowanych stron stanowić może gwarancję poszanowania praw właścicieli „sąsiednich” nieruchomości. Instytucja milczenia organu jest nieadekwatna do wymogu ochrony własności i innych praw majątkowych stawianego przez Konstytucję. Gwarancję ochrony własności, realizowaną przez uczestnictwo zainteresowanych stron w postępowaniu poprzedzającym wyrażenie w ten czy inny sposób „przyzwolenia” na realizację określonego zamierzenia budowlanego, nie zawsze będą mogły zastąpić środki ochrony przewidziane w



Kodeksie cywilnym. Odnoszą się one przede wszystkim do tej kategorii naruszeń, które wiążą się z ingerencją w cudzą nieruchomość (roszczenie negatoryjne z art. 222 Kodeksu cywilnego), czyli w pierwszej kolejności do immisji, nie muszą jednak uzasadniać wytoczenia powództwa w przypadku budowli, które naruszają porządek oraz ład architektoniczny i urbanistyczny. Ponadto, w przypadku realizacji poszczególnych projektów budowlanych oraz dalszych czynności inwestycyjnych dochodzenie roszczeń z tytułu immisji może stać się niemożliwe. Jako przykład podać można wzniesienie w sąsiedztwie domu jednorodzinnego bloku mieszkalnego odcinającego dostęp światła. Jeżeli mieszkania w tym budynku zostaną sprzedane to praktycznie nie będzie możliwe dochodzenie roszczenia negatoryjnego. Właściciele mieszkań nie mogliby w żaden sposób przywrócić stanu poprzedniego. Jest to jedna z sytuacji wskazujących, że prawo cywilne nie zawsze może zapewnić skuteczną ochronę praw osób trzecich. Ochrony właścicieli sąsiednich nieruchomości nie gwarantuje również roszczenie o wstrzymanie budowy z art. 347 k.c.. „Wygasa ono w miesiąc od rozpoczęcia budowy, jest więc obwarowane niezmiernie krótkim terminem zawitym, kiedy jeszcze naruszenie prawa własności może nie być widoczne. W świetle art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego: „Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy”. Zgodnie natomiast z ust. 2 powołanego przepisu pracami przygotowawczymi są:

- 1) wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie;
- 2) wykonanie niwelacji terenu;
- 3) zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów;
- 4) wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy.

Właściciele terenów sąsiednich mogą zatem nie zorientować się w porę aby wystąpić ze stosownym roszczeniem. Ma to o tyle szczególne znaczenie, że w sytuacji określonej hipotezą normy art. 347 wykluczone jest stosowanie ogólnego roszczenia posesoryjnego przewidzianego normą art. 344 k.c. (A. Kunicki (w:) System prawa cywilnego, red. W. Czachórski, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe, s. 886; a także E. Skowrońska-Bocian (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 1999, s. 699). Nie można więc z naruszeniem miesięcznego terminu zawitego przewidzianego dla roszczenia o wstrzymanie budowy dochodzić później, w

ciągu roku, w trybie art. 344 k.c. roszczenia o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania, chociażby rozpoczęta i kontynuowana budowa stanowiła ewidentnie samowolne naruszenie cudzego posiadania.” (*Komentarz do art. 347 kodeksu cywilnego*, (w:) E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze, 2001).

Ponadto orzeczenie wydane w powyższym trybie może zapaść już po zakończeniu budowy. Należy przy tym zauważyć, że zrealizowanie inwestycji za „milczącą zgodą” organu administracji może być traktowane jako działanie w zaufaniu do państwa, a co za tym idzie uniemożliwić przywrócenie stanu poprzedniego.

Podobnie nie mogą zastąpić udziału zainteresowanych stron procedury o charakterze planistycznym, określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. postępowanie w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy. Akty te mają charakter ogólny i określają jedynie pewne wytyczne, co do możliwego sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu. Zauważyć należy również, że w obecnym stanie prawnym decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze, dla którego plan taki nie został uchwalony, co wynika choćby z faktu, że nie powstaje ona w wyniku jakiegokolwiek procedury planistycznej. Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego (por. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r. sygn. P 37/06).

Zaskarżone przepisy naruszają, w moim przekonaniu reguły sprawiedliwości i proporcjonalności, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Organy prawodawcze winny respektować prawa osób trzecich, w tym przypadku prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych, poprzez zagwarantowanie tym osobom właściwej drogi proceduralnej, w ramach której mogą one w pełni dochodzić swoich praw, czy szukać ochrony dla swoich interesów. Nie sposób uznać za sprawiedliwą regulacji, której skutkiem - poprzez milczące wyrażenie zgody, opartej jedynie na dokonanej w krótkim terminie 30 dni analizie dokumentacji dostarczonej przez inwestora - jest dopuszczenie do realizacji inwestycji, bez jakiegokolwiek możliwości

poznania stanowiska osób, na których własność i inne prawa majątkowe może oddziaływać inwestycja niejednokrotnie ją ograniczając.

Dla oceny spełnienia przez ustawodawcę konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych istotne jest to, jaki charakter i znaczenie ma ustawowe wymaganie legitymowania się pozwoleniem na budowę. Pozwolenie na budowę wieńczy całe złożone postępowanie, u podstaw którego znajdują się cele i wartości pozostające w immanentnym związku z tymi, o których mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wydanie pozwolenia na budowę poprzedza sprawdzenie tak istotnych z punktu widzenia dobra powszechnego wartości jak np: ochrona środowiska, bezpieczeństwo i ochrona dóbr kultury, prawa i wolności osób trzecich. Podkreślenia wymaga to, iż zwłaszcza z punktu widzenia ochrony praw osób trzecich istotne znaczenie ma zagwarantowanie właściwej drogi proceduralnej, w ramach której mogą one w pełni dochodzić swoich praw czy szukać ochrony dla swoich interesów. Warto wskazać choćby te elementy proceduralne postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, które również od inicjatywy stron uzależniają badanie zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami (art. 35 ust. 2 prawa budowlanego). Pominięcie tej procedury, chociaż prowadzić może do efektów zgodnych z odpowiednimi unormowaniami materialnymi prawa administracyjnego, stanowi zagrożenie dla ochrony praw i wolności zwłaszcza że znowelizowane przepisy nie przewidują już, przy ocenie przez właściwy organ zgłoszenia, możliwości wglądu w kata sprawy, a tym samym, również i zbadania (we własnym zakresie) zgodności usytuowania obiektu z przepisami w tym z przepisami techniczno-budowlanymi (dodane przez art. 1 pkt 14 noweli przepisy art. 30a, a art. 35 ust. 1 pkt 2 obowiązującego Prawa budowlanego). W tym więc znaczeniu także prowadzenie prac budowlanych przez inwestora, który dokonał wymaganego zgłoszenia, choć nie narusza materialnych uregulowań prawa administracyjnego, stwarza sytuację stanowiącą zagrożenie dla omawianej tu “proceduralnej” ochrony statusu osób trzecich. Również okoliczność związana z rolą, jaką odgrywać może pozwolenie na budowę dla zagwarantowania należytej ochrony praw osób trzecich, wraz z całą towarzyszącą temu rozstrzygnięciu dokumentacją,

przemawia za uznaniem doniosłości – z punktu widzenia porządku publicznego i bezpieczeństwa jednostek – rozstrzygnięcia podejmowanego w tym przedmiocie przez właściwy organ administracyjny przed rozpoczęciem robót budowlanych (por.: wyrok T.K. z 12.01.1999 r. sygn. P 2/98).

Konkludując stwierdzić należy, iż stworzona przez art. 28 obowiązującego prawa budowlanego procedura wydawania pozwolenia na budowę pozostaje w ścisłym związku przede wszystkim z ochroną wartości konstytucyjnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W grę wchodzi konieczność zagwarantowania porządku publicznego jak również ochrony przed ewentualnym zagrożeniem dla praw lub wolności innych osób. Wprowadzenie kwestionowaną nowelą instytucji zgłoszenia i „milczenia” właściwego organu administracji, jako formy działania oznaczającej „przyzwolenie administracyjne” na rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, w żadnym stopniu nie zapewnia powyższych gwarancji. Nie można również wskazać, by zaistniała którakolwiek z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a uzasadniających ograniczenie ochrony prawa własności. Przesłanki te stanowią materialne warunki dopuszczalności ograniczenia wolności, a jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, nie pozostawiono „ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu.” (wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06). Trzeba również zaznaczyć, iż dokonane w tym przepisie odniesienie zagadnienia „konieczności” dokonywanej ingerencji do pojęcia państwa demokratycznego winno być rozumiane, jako skrepowanie swobody prawodawcy. W procesie stanowienia norm ograniczających określone prawo lub wolność winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji, zarówno w płaszczyźnie materialnej jak i proceduralnej.

Przed prawodawcą każdorazowo stawiany jest zatem wymóg stwierdzenia rzeczywistego interesu publicznego dla dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. W tym przypadku zakres dokonanych zmian likwidujących proceduralne możliwości ochrony prawa własności i innych praw majątkowych przez właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości, na które może oddziaływać inwestycja realizowana w oparciu o zgłoszenie, nie został związany z celem regulacji, bo za taki nie może być

uznany ułatwienie prowadzenia procesu inwestycyjnego. Rozwiązanie takie narusza nie tylko prawo do ochrony własności ale również te wartości, których ochronie służy procedura wydawania pozwolenia na budowę, u podstaw której znajdują się cele i wartości pozostające w immanentnym związku z tymi, o których stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy się stanowczo zgodzić ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażonym w piśmie skierowanym do mnie w dniu 30 kwietnia 2009 r., w którym stwierdza on, iż: „Obecny stan prawny, w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), odpowiednio „wyważa” prawo inwestora do zagospodarowania własnej nieruchomości z porządkiem publicznym i ochroną indywidualnych interesów zainteresowanych osób. Uchwalona w dniu 23.04.2009 r. ustawa zmieniająca prawo budowlane tę konstytucyjną proporcjonalność narusza.”

W obecnym stanie normatywnym wymóg ochrony, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich wyrażony jest jako zasada ogólna w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Realna możliwość korzystania z tej ochrony zapewniona jest natomiast właśnie przez udział w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania pozwolenia na budowę. Trudno jest zatem znaleźć uzasadnienie prawne dla zniesienia ochrony interesów osób trzecich w regulacji publicznoprawnej i przeniesienie jej pod rządą prawa cywilnego. Działanie takie, w kontekście specyfiki ochrony prawa własności, obejmującej aspekty zarówno cywilno, jak i publicznoprawne, może budzić wątpliwości, co do zapewnienia przez Państwo należytej ochrony prawa własności (por.: Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 130).

Nowela narusza również zasadę wyrażoną w paremii „*audiatur et altera pars*”, określanej w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jako „praprawo człowieka”. Organ przyzwalając bowiem na realizację projektu budowlanego w drodze milczenia, w istocie rozstrzyga o prawach wielu stron, zarówno inwestora, jak też właścicieli nieruchomości nieruchomości, na które może oddziaływać inwestycja. Jednakże rozstrzygnięcie to zapada wyłącznie w oparciu o informacje przedstawione przez jedną ze stron. Organ podejmuje więc „decyzję” nie

mając możliwie pełnego obrazu sytuacji, który wymagałby zajęcia stanowiska przez wszystkich zainteresowanych. Taki sposób postępowania narusza nie tylko indywidualne interesy właścicieli, lecz także interes publiczny, wyrażający się między innymi w konieczności wzajemnego poszanowania praw właścicieli sąsiadujących ze sobą nieruchomości. Zachwianie równowagi w tym zakresie narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, pojmowaną jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, nie popartych obiektywnymi wymogami i kryteriami rozwiązań prawnych, sprzyjających tylko wybranym grupom podmiotów. W tym konkretnym przypadku dużym inwestorom. Chodzi przede wszystkim o zasadę sprawiedliwości, pojmowaną jako czynnik prowadzący do słusznego wyważenia interesu ogółu i interesów jednostki.

***Zarzut niezgodności art. 1 pkt 11 w części dotyczącej zmienianego art. 28 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 14 w części dotyczącej dodanego art. 30a ust. 4- z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.***

Ustawodawca likwidując w zakwestionowanych przepisach instytucję pozwolenia na budowę i zastępując ją konstrukcją zgłoszenia, w zasadzie pozbawił możliwości dochodzenia ochrony swoich praw osoby, których nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji. W obowiązującym stanie prawnym uzyskanie pozwolenia na budowę jest zasadą, a zgłoszenie budowy dotyczy tylko robót o zasadniczo mniej skomplikowanym charakterze, enumeratywnie wymienionych w ustawie Prawo budowlane.

Zgłoszenie budowy nie daje możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego w pełnym jego zakresie. Milczenie organu polegające na nie wniesieniu sprzeciwu, choć nie stanowi rozstrzygnięcia, to niewątpliwie kończy sprawę administracyjną (wyrok NSA z 17.11.2005 r. II OSK 197/05). Organ nie ma zatem kompetencji do prowadzenia postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) w sprawie zgłoszenia. Jego czynności w tym zakresie nie mają

charakteru procesowego w rozumieniu przepisów k.p.a.. Postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez organ po dokonaniu zgłoszenia budowy jest dopiero postępowanie w sprawie sprzeciwu, które podejmowane jest z urzędu i to tylko wtedy, gdy organ dojdzie do przekonania, że zachodzą ustawowe przesłanki do wydania decyzji o sprzeciwie. Milcząca zgoda organu administracji skutkuje, po upływie 30-dniowego terminu, uzyskaniem prawa do realizacji inwestycji. Ma ona zatem doniosłe skutki nie tylko dla samego inwestora ale również dla osób, na których prawa może oddziaływać inwestycja. Milczenie organu oznacza bowiem dla inwestora zgodę na budowę, zaś dla właścicieli sąsiednich nieruchomości obowiązek znoszenia budowy i respektowania powyższego prawa inwestora oraz brak możliwości kwestionowania budowy przed organem, który wyraził zgodę na jej realizację. Tymczasem można w tym kontekście zadać też pytanie, czy organy administracji będą w ogóle w stanie, w założonym przez ustawodawcę terminie 30 dni, dokonać odpowiednio wnikliwej weryfikacji obszernej, a czasem wręcz ogromnej w swej objętości, dokumentacji (w tym projektu budowlanego) złożonej przez inwestora?

Zakres przedmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego terminu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej) – a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99; wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00; wyrok TK z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07). Pojęcie sprawy obejmuje w szczególności spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych. Ustawodawca, stanowiąc regulacje prawne urzeczywistniające prawo do sądu, powinien ukształtować kompetencje sądów w taki sposób, aby obejmowały one sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wola ustrojodawcy była taka, „aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady

demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu.” (wyrok TK z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07). Z drugiej jednak strony trzeba zauważyć, że Konstytucja nie wymaga, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy. Sądom musi jednak zawsze przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98).

Pod pojęciem sprawy należy zatem rozumieć wszelkie okoliczności mające znaczenie dla sfery praw i wolności danego podmiotu, w tym w szczególności, także w przypadku zagrożenia lub naruszenia dóbr i interesów jednostki chronionych prawem. Niewątpliwie do takiej kategorii spraw należy kwestia prawidłowości uzyskania zgody i realizacji procesu budowlanego. W procesie tym, oprócz ochrony praw inwestora, muszą być również zagwarantowane środki umożliwiające należytą ochronę praw osób trzecich, do czego zobowiązuje również jedna z naczelných zasad Prawa budowlanego - zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wyrażona w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, którą należy w tym przypadku odczytać przede wszystkim na tle art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP.

Zdaniem prof. P. Sarneckiego, gwarancje konstytucyjne prawa do sądu obejmują, oprócz prawa dostępu do sądu, także prawo do względnie łatwego i prostego zaangażowania sądu przez osobę poszukującą ochrony sądowej. (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, s. 2). Bez wątplenia obejmują one też prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a więc takie ukształtowanie środków proceduralnych, które umożliwią właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Zgodnie z wymogami



rzetelnego procesu uczestnicy muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał jako niekonstytucyjne wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi o m.in. o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury.

Konsekwencją przyjęcia przez zaskarżone przepisy konstrukcji „milczącej zgody” organu, jako zasady działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, jest pozbawienie możliwości rozstrzygania o obowiązkach uczestników procesu budowlanego. Obecny mechanizm wydawania pozwoleń na budowę nakłada na organ administracji obowiązek rozważenia i oceny interesów stron, wyjaśniania i właściwego zakwalifikowania zgłaszanych w trakcie postępowania administracyjnego wniosków natury prawnej i faktycznej. Na tym etapie, a zatem jeszcze przed wydaniem decyzji rozstrzygającej o prawach i obowiązkach, jest możliwe kompleksowe przeanalizowanie i wyważenie stanowisk, zakończone wydaniem decyzji, która w swoim uzasadnieniu wskazuje wszystkim zainteresowanym motywy takiego czy innego rozstrzygnięcia oraz umożliwia zainicjowanie postępowania odwoławczego, a następnie kontroli sądowej.

Kwestionowane przepisy, wprowadzając jako zasadę rozpoczęcie procesu budowlanego poprzez instytucję zgłoszenia, przy milczącej zgodzie właściwego organu, mimo iż zgoda ta może niewątpliwie wpływać na prawa osób trzecich, zapewniają jedynie inwestorowi ochronę dochodzenia swoich praw. Tymczasem wszelkie uprawnienia procesowe, charakterystyczne dla pozycji strony w postępowaniu, powinny być udziałem wszystkich podmiotów, których prawa lub obowiązki mogą być w efekcie kształtowane sposobem, w jaki zostanie załatwiona sprawa dotycząca realizacji inwestycji przez inwestora. Taki sposób ukształtowania procedury uzyskania przyzwolenia na realizację zamierzonej inwestycji, który jednocześnie zamyka możliwość udziału w nim osób, na których prawa może mieć wpływ „rozstrzygnięcie” zapadłe w sprawie, budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą prawa do sądu, wyrażoną również od strony negatywnej w sformułowanym w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazie zamykania drogi sądowej, który swoim zakresem przedmiotowym obejmuje sytuacje, gdy zamknięta

zostaje droga sądowa dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Uzasadnionym konstytucyjnie motywem dla ograniczenia tego prawa nie może być, wskazany w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, zawarty w druku sejmowym nr 1048, cel nowelizacji, którym ma być ułatwienie prowadzenia procesu inwestycyjnego w zakresie prawa budowlanego.

Nie ulega wątpliwości, że sprawność i efektywność postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej stanowią wartości chronione konstytucyjnie i są istotnym elementem porządku publicznego. Sprawność postępowania zmierzającego do wydania „przyzwolenia” na budowę można jednak osiągnąć bez wyłączenia prawa do możliwości uczestniczenia w procesie, a także rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Ustanowione ograniczenie nie jest niezbędne dla zapewnienia sprawności postępowania i nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ich zaistnienie stanowi warunek *sine qua non* ograniczenia prawa do sądu. Cel jaki postawił sobie ustawodawca może zostać osiągnięty przy pomocy rozwiązań prawodawczych, które nie pozbawiają możliwości ochrony praw osób trzecich.

***Zarzut niezgodności art. 1 pkt 11 w części dotyczącej art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1, art. 1 pkt 14 w części dotyczącej dodanego art. 30a ust. 1 i art. 30b ust. 2 i 3 oraz art. 1 pkt 32 w części dotyczącej art. 55 z art. 1 oraz art.2 Konstytucji.***

Kwestionowana ustawa, istotnie utrudniając władzom publicznym wypełnianie nałożonego na nie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego przy ubieganiu się i realizacji inwestycji budowlanej, niesie w moim przekonaniu, szereg zagrożeń dla życia i zdrowia obywateli naruszając zasadę zaufania do Państwa i stanowionego przez nie prawa. Te funkcje ochronne mają ze strony Państwa charakter gwarancyjny, co powinno przekładać się na obowiązek władzy publicznej stworzenia takich mechanizmów prawnych, które stwarzają gwarancje bezpieczeństwa obywateli oraz zapobiegają naruszeniom porządku publicznego.

Przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne funkcjonowanie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego. *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.*

Konieczność szczególnie wnikliwego przeanalizowania argumentów związanych z ochroną dobra powszechnego (interesu ogółu) wydaje się w pełni uzasadniona także w świetle art. 1 Konstytucji statuującego zasadę dobra wspólnego która „[...] ma być przewodnią wartością każdego aktu prawotwórczego” (K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 49) również przez pryzmat relacji między państwem i obywatelem. Relacja ta powinna być oparta na nakazie

traktowania obywatela przez państwo z odpowiednim szacunkiem, gwarantowania jego wolności i prawa, umacniając tym samym jego zaufanie do państwa i postrzeganie tego państwa jako dobra wspólnego. Z zasady tej płynie również nakaz zagwarantowania każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłóconego korzystania z jej własności, ale jednocześnie potwierdzenie prawa państwa do wydawania przepisów, które wedle jego oceny są konieczne dla zapewnienia należytej kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie mechanizmów, które uwzględniając z jednej strony interes inwestora zabezpieczają również bezpieczeństwo obywateli.

Dla zachowania powołanych wyżej wartości konstytucyjnych niezbędna jest zatem, prowadzona w stosownym trybie procesowym, kontrola nad planowaną inwestycją, zarówno ze strony tych podmiotów, których prawa i wolności mogą być zagrożone, jak i ze strony władzy publicznej. Mechanizmem spełniającym obecnie te postulaty jest procedura uzyskiwania pozwolenia na budowę, które stanowi podstawę do rozpoczęcia i kontynuowania procesu budowlanego oraz procedura uzyskania pozwolenia na użytkowanie wieńczącego proces budowlany, we wskazanych w Prawie budowlanym sytuacjach. Obecny stan prawny, - w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności - odpowiednio „wyważa” prawo inwestora do zagospodarowania własnej nieruchomości z porządkiem publicznym i ochroną interesów osób, których sfery prawnej inwestycja dotyczy.

*Wprowadzając w art. 1 pkt 11 w części dotyczącej art. 28 ust. 1 jako zasadę warunkującą rozpoczęcie budowy instytucję zgłoszenia, bez względu na rodzaj czy charakter tej inwestycji, ustawodawca pozbawił możliwości stosowania tych wszystkich mechanizmów kontrolnych, które dostępne są w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany oraz udzielającej pozwolenia na budowę. Obowiązkiem zgłoszenia nie będą już objęte roboty budowlane bez względu na ich zakres i stopień skomplikowania. Na ewentualne zgłoszenie sprzeciwu organ będzie miał tylko 30 dni. Ponadto nadane art. 1 pkt 11 zaskarżonej ustawy nowe brzmienie art. 29 ust. 1 zawierającego katalog inwestycji wyłączonych z obowiązku ich zgłoszenia i rejestracji przez organ architektoniczno-budowlany prowadzi do pozbawienia jakiegokolwiek kontroli, zarówno pod kątem ich zgodności z*

miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy, jak również pod kątem czy budowa nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Dotyczy to m.in. takich inwestycji jak budowa: wiat przystankowych i peronowych, peronów, pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych oraz przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych. Podobna sytuacja dotyczy art. 29 ust. 3 i 4 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 11 kwestionowanej ustawy, z tą tylko różnicą, że wymienione w tych przepisach budowy i roboty budowlane wymagają ustanowienia kierownika budowy, który nie ma jednak w swoich obowiązkach, określonych w art. 22 ustawy Prawo budowlane, nakazu oceny inwestycji pod kątem jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, czy innymi przepisami prawa.

Konsekwencją rezygnacji z wydawania pozwoleń na budowę będzie też ograniczona możliwość wpływu właściwego organu na określenie, w razie zaistnienia takiej potrzeby:

- szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
- czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,
- terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
- szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie.

Dodany artykułem 1 pkt 14 ustawy art. 30a ust. 1 i art. 30b ust. 2 bardzo wąsko wyznaczają zakres oceny zgłoszenia dokonywanej przez właściwy organ oraz przesłanki warunkujące zgłoszenie sprzeciwu przez organ. Zgodnie z art. 30a ust. 1 przed dokonaniem rejestracji budowy właściwy organ będzie zobligowany do sprawdzenia:

1. prawidłowości i kompletności zgłoszenia,
2. kompletności projektu budowlanego,
3. czy projekt budowlany został sporządzony przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i należącą do właściwej izby samorządu zawodowego,

4. zgodności usytuowania obiektu budowlanego albo projektu zagospodarowania działki lub terenu ze zgodą urbanistyczną,
5. zgodności zgłoszenia i projektu budowlanego z ustaleniami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli została wydana.

W przytoczonym przepisie będącym odpowiednikiem art. 35 Prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany został zwolniony z obowiązku sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z wymogami ochrony środowiska. Brak jest również, tak istotnego z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa prowadzenia robót budowlanych jak i zasady ochrony interesów osób trzecich, obowiązku badania przez organ architektoniczno-budowlany zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, jak również sprawdzenia informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego (art. 35 ust 1 pkt 1, 2 i 3 Prawa budowlanego).

Należy zauważyć, że podstawowymi kryteriami oceny, do których może odwołać się organ administracji w trakcie badania projektu, jest jego zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki lub terenu, w przypadku braku miejscowego planu. Jednocześnie należy mieć na względzie, że w niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno-budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do Prawa budowlanego. Również z tymi ostatnimi organ zobowiązany jest porównać projekt budowlany, celem przesądzenia o zgodności tego projektu z prawem art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (Z. Niewiadomski, Prawo budowlane. Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 420). W przypadku wejścia w życie nowelizacji będzie to już niemożliwe.

Zdziwienie budzić musi również brak, w zakwestionowanych rozwiązaniach, obowiązku wniesienia przez właściwy organ sprzeciwu w sytuacji gdy, budowa lub wykonanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza oprócz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również „inne przepisy” (art. 30 ust. 6 pkt 2

Prawa budowlanego). W myśl art. 30b ust. 2 i 3 w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 14: ust. 2 i 3. „2 Właściwy organ wnosi, w drodze decyzji sprzeciw, jeżeli:

- 1) budowa jest niezgodna ze zgodą urbanistyczną;
  - 2) nałożony obowiązek, o którym mowa w ust. 1, nie został wykonany albo został wykonany nieprawidłowo;
  - 3) budowa wymaga decyzji o rejestracji budowy.
3. Właściwy organ może wnieść, w drodze decyzji, sprzeciw, jeżeli istnieją uzasadnione przesłanki, że budowa spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia.”

Przez „inne przepisy” należy rozumieć regulacje zawarte w aktach prawa powszechnie obowiązującego, ograniczające możliwość prowadzenia w danym miejscu budowy lub wykonywania określonych robót budowlanych. Pojęcie to obejmuje także przepisy rozporządzeń wykonawczych, w tym również przepisy zawierające normy techniczno-budowlane.

W powołanym przepisie brak jest również możliwości nałożenia, przez właściwy organ dokonujący oceny zgłoszenia, obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować:

- pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;
- pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;
- wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich ( art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego).

Jaskrawym przykładem zwolnienia organów państwa z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony porządku publicznego jest ograniczenie obowiązku uzyskania decyzji potwierdzającej zakończenie budowy (odpowiednik decyzji o pozwoleniu na użytkowanie) do sytuacji, w której dochodzi do legalizacji samowoli budowlanej oraz kiedy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych (art. 55 ust. 1 w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 32 zaskarżonej ustawy). Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie poprzedza kontrola właściwego organu (art. 57 ust. 6 w związku z art. 59

ust. 1 Prawa budowlanego). Obecnie kontrola ta w myśl art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego obejmuje sprawdzenie:

- „1) zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie:
  - a) charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
  - b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego,
  - c) geometrii dachu (kąąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaci dachowych),
  - d) wykonania urządzeń budowlanych,
  - e) zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem,
  - f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich - w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- 3) wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- 4) w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych - wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;
- 5) uporządkowania terenu budowy.”

Nie będzie zatem obowiązku poddania obowiązkowej kontroli, przed przystąpieniem do użytkowania obiektów budowlanych, o których mowa w art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego, a wymienionych w załączniku do ustawy Prawo budowlane. Do obiektów tych należą między innymi: obiekty sportu i rekreacji np. stadiony, amfiteatry, budynki kultury, nauki i oświaty np. szkoły, przedszkola, biblioteki, internaty, bursy i domy studenckie; budynki służby zdrowia i opieki społecznej i socjalnej, szpitale, sanatoria, hospicja, przychodnie, hotele robotnicze, schroniska dla



bezdomnych; budynki administracji publicznej, a zatem przede wszystkim obiekty użyteczności publicznej, których realizacja i wykonanie, z uwagi na funkcje jakie pełnią, powinna być poddana szczególnej kontroli organów państwa.

Celem kontroli przeprowadzanej w trybie uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jest przede wszystkim uniemożliwienie korzystania z budowli, która może zagrażać bezpieczeństwu obywateli. Brak w przepisach Prawa budowlanego wskazanej instytucji w odniesieniu do budowli o nierzadko skomplikowanych konstrukcjach i przeznaczonych do użytku publicznego wiąże się bezpośrednio z powstaniem ryzyka zagrożenia bezpieczeństwa obywateli.

Wskazane przepisy należą do kanonu tych regulacji, które zapewniając aktywny udział organów administracyjnych w procesie budowlanym, winny stwarzać również odpowiednie mechanizmy, które umożliwią realny wpływ organów państwa na ten proces, objawiający się przede wszystkim podejmowaniem działań mających na celu ochronę tak istotnych z punktu widzenia dobra powszechnego wartości jak: ochrona środowiska, bezpieczeństwo, porządek publiczny i ochrona dóbr kultury, prawa i wolności osób trzecich. Mechanizmy takie, stanowiąc swoisty zespół reguł postępowania aprobowanych przez państwo, mających formę przepisów prawnych gwarantują należyłą ochronę ze strony organów publicznych wskazanych wyżej wartości. Winny być one postrzegane, jako pewien system norm stanowiących dobro wspólne służące ochronie praw i wolności obywatelskich. Ograniczanie, czy wręcz eliminowanie tych norm należy zatem postrzegać jako naruszenie dobra wspólnego.

W procesie budowlanym zarówno dobro wspólne, jak i interes indywidualny mają szczególny kształt i zakres. Troska o dobro wspólne wymaga zapewnienia zarówno należytego rozwoju budownictwa, jak i jego wysokiej jakości, uwzględnienia wymogów przestrzennego zagospodarowania terenu, spełnienia warunków architektonicznych i estetycznych, trwałości, a także zapewnienia bezpieczeństwa w czasie budowy, użytkowania i rozbiórki obiektów.

Kwestionowane rozwiązania pozbawiają osoby zainteresowane jak również właściwe organy administracji publicznej realnego wpływu na ochronę wyżej wskazanych wartości. Dla ich zapewnienia niezbędne jest stworzenie takich

mechanizmów, które umożliwiają należytą kontrolę nad planowaną inwestycją, zarówno ze strony podmiotów, których prawa i wolności mogą być zagrożone, jak i ze strony władzy publicznej. Przyjęte w zakwestionowanych przepisach mechanizmy nie gwarantują takiej kontroli. Ustawodawca ograniczając w istotnym stopniu możliwość zapewnienia przez organy władzy publicznej bezpieczeństwa obywatelom i dbałości o porządek publiczny wykracza poza standardy demokratycznego państwa prawnego. Do standardów tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obywatel ma bowiem prawo oczekiwać, iż wprowadzane w życie rozwiązania prawne należycie zabezpieczą jego prawa.

Obowiązujące przepisy prawa budowlanego, stosowane obok przepisów kodeksu postępowania administracyjnego służą ochronie wskazanych wcześniej wartości. Zauważyć należy, iż wartości, które leżą u podstaw przeprowadzanego postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę, pozostają w immanentnym związku z wartościami, o których stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dopełnienie przewidzianych w przepisach Prawa budowlanego wymogów proceduralnych nie sprowadza się tylko do czynności czysto formalnych, ale stanowi gwarancję zgodności podjętych działań z przepisami materialnego prawa administracyjnego oraz określa tryb, w jakim racje innych podmiotów mogą być poddane ocenie. Można mieć zatem wątpliwości, iż potraktowanie przez ustawodawcę w kwestionowanych przepisach pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie jako tylko formalnego wymogu prawa budowlanego, bez spojrzenia na zasady jakie realizuje ta procedura, jest wyrazem niezrozumienia roli jaką w porządku prawnym pełnią te instytucje.

Nie sposób nie zgodzić się także jeszcze z jednym zarzutem podniesionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w wyżej już wspomnianym piśmie, iż *„uzyskanie korzystnej dla inwestora sytuacji nie poprzez pozytywne i zgodne z porządkiem publicznym rozstrzygnięcie (działanie) władzy publicznej, poddanej kontroli sądu, ale poprzez jej milczącą zgodę, rodzić może pokusy korupcyjne, a taka norma może być też oceniana z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP).”*

Konkludując należy wszak zauważyć, że kwestionowane przepisy nie spełniają postulatu materialnej adekwatności prawa wobec dobra wspólnego, który odnosi się *primo loco* do aktów ustawowych, które zgodnie z tym postulatem muszą zagwarantować zachowanie tej adekwatności (por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, t. V, s. 25).

W filozofii posttomistycznej troska o dobro wspólne przez władzę publiczną, a więc nie tylko *par excellence* państwową, ale także samorządową, stanowi o jej prawowitości, legitymizując ją tym samym. (por. R. Sobański, *Dobro wspólne w definicji ustawy św. Tomasz z Akwinu*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa prof. J. Nowackiego*, Kraków 2000, s. 256). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stojąc na straży fundamentalnych wartości porządku konstytucyjnego jest zobowiązany do szczególnej dbałości o dobro wspólne, wobec tego nie mogę się zgodzić z rozwiązaniami zaproponowanymi przez ustawodawcę w ustawie z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy — o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

**zarzut niezgodności art. 33 ust. 2 z art. 2 Konstytucji.**

.Zgodnie z art. 33 ust. 2 zakwestionowanej przeze mnie ustawy, obiekty budowlane lub ich części, wybudowane z naruszeniem prawa, których budowa została zakończona przed dniem 1 stycznia 1995 r. i przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne, stają się legalne z mocy prawa, jeżeli do dnia 31 grudnia 2010 r. zostanie złożony wniosek o potwierdzenie legalności obiektu budowlanego w organie nadzoru budowlanego. Organ nadzoru budowlanego wydaje zaświadczenie o legalności obiektu budowlanego.

Na wstępie zauważyć należy, iż przytoczony przepis wprowadza nową instytucję prawną legalizacji samowoli budowlanej z mocy prawa. Warunkiem tej legalizacji jest wystąpienie łącznie trzech przesłanek:

- obiekty budowlane lub ich części zostały zakończone przed dniem 31 stycznia 1995 r. ,

- przed dniem wejścia w życie noweli nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne,
- do dnia 31 grudnia 2010 r. zostanie złożony wniosek o potwierdzenie legalności obiektu.

Tym samym ustawodawca wyposaża podmioty naruszające prawo, w zasadzie w bezwarunkowe roszczenie o legalizację tego naruszenia, doprowadzając w konsekwencji do tego, że po spełnieniu jedynie formalnych przesłanek, bezprawne działanie stanie się źródłem nabycia prawa do legalizacji samowoli budowlanej.

Ustawodawca przyznając prawo do legalizacji samowoli budowlanej posłużył się wyrażeniami o nieokreślonym zakresie i niezdefiniowanym w obowiązujących przepisach prawnych. Jedną z przesłanek wymaganych do legalizacji samowoli budowlanej jest wymóg braku wszczęcia postępowania administracyjnego przed wejściem w życie nowelizacji. Ustawodawca nie określił jednak o jakiego rodzaju postępowanie administracyjne chodzi. Czy jest to postępowanie zmierzające stricte do wydania decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części, czy też może postępowanie legalizujące samowolę budowlaną, czy też jeszcze inne postępowanie. Dodatkowo należy zauważyć, że do obiektu budowlanego wniesionego bez pozwolenia na budowę ( zgłoszenia) zastosowanie znaleźć mogą, w zależności od daty popełnienia samowoli, , co najmniej dwa różne stany prawne: przepisy art. 37 ustawy Prawo budowlane z 1974 r. i przepisy art. 48 ustawy Prawo budowlanego z 1994 r. w brzmieniu aktualnie obowiązującym. Zakwestionowany przepis nie określa też, podmiotu, który jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o potwierdzenie legalności obiektu budowlanego.

W powołanym przepisie ustawodawca posłużył się niezdefiniowanym w obowiązującym systemie prawnym. wyrażeniem „*legalne z mocy prawa*”. Nie wiadomo zatem co mieści się w zakresie tego pojęcia. Jest to o tyle istotne, że potwierdzenie legalności obiektu budowlanego może rzutować na sytuację prawną podmiotów, których prawa, na skutek realizacji samowoli budowlanej zostały naruszone. Zachodzi zwłaszcza obawa, że podmioty te zostaną pozbawione możliwości dochodzenia przysługujących im roszczeń związanych z samowolą budowlaną. Prowadzić to może również do sytuacji, w której będą one musiały

pogodzić się z zaistniałym stanem naruszenia ich praw. Przepis ten ingeruje zatem w prawa i wolności innych osób.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. (wyrok TK z 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00)

W utrwalonej już linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może, poprzez niejasne formułowanie tekstu prawnego, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody polegającej na ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego wprowadzanej regulacji. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. (wyrok TK z 28 czerwca 2005 r. sygn. SK 56/04).

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej

sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić daną regulację.

W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce dojdzie do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń.

Wskazać należy, iż dotychczas ustawodawca dopuszczając legalizację samowoli budowlanej konsekwentnie wymagał poprzedzenia tej legalizacji stosownym postępowaniem mającym na celu zweryfikowanie jej dopuszczalności. I tak na tle Prawa budowlanego z 1974 r. przymusowej rozbiórce z mocy prawa (albo przejęciu przez państwo, bo i taką możliwość wówczas przewidziano), a tym samym niemożności legalizacji, podlegały obiekty znajdujące się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo jest przeznaczony pod inny rodzaj zabudowy lub obiekty budowlane powodujące albo mogące spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia (art. 37 ust. 1); obiekty budowlane powstałe lub powstające niezgodnie z obowiązującymi przepisami mogły natomiast podlegać przymusowej rozbiórce, jeżeli wydając taką decyzję właściwy organ administracji uzasadnił ją „innymi ważnymi przyczynami” (art. 37 ust. 2).

W świetle obowiązującego Prawa budowlanego nadanie waloru legalności bezprawnym 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. W przypadku jednak gdy do uzyskania pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (bądź do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) w ogóle brak jest przesłanek materialnoprawnych, np. samowola narusza ład architektoniczny czy zagraża środowisku naturalnemu – przepisy nie przewidują możliwości jej legalizacji i odstąpienia od nakazu rozbiórki ( art. 48-49b Prawa budowlanego).

Zawsze zatem legalizacja samowoli następowała po wcześniejszym zbadaniu przez właściwy organ administracyjny, czy nie zostały naruszone takie wartości, chronione przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i normami prawa budowlanego, które zapewniają bezpieczeństwo obywateli, ład architektoniczny i przestrzenny, ochronę środowiska oraz ochronę przed ewentualnymi zagrożeniami dla praw i wolności osób trzecich, co niewątpliwie stanowi ważny interes publiczny.

Na temat samowoli budowlanej i jej konsekwencji, kilkakrotnie już wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. Trybunał podkreślał, że taki stan jest zjawiskiem wysoce społecznie szkodliwym, a niekiedy wręcz niebezpiecznym i z tego względu wymaga 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 (wyrok TK z 31 stycznia 1996 r. Sygn. K 9/95, wyrok z dnia 20 grudnia 2007 r. Sygn. P 37/06).

Ustawodawca przewidując możliwość legalizacji samowoli budowlanej ex lege, po spełnieniu jedynie formalnych, dodatkowo niedookreślonych przesłanek tej legalizacji, bez uwzględniania wartości wskazanych powyżej, czyni bezprawne działanie źródłem nabycia uprawnień przez co narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Mając na względzie podniesione we wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.