

Warszawa, 22 lutego 2001 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie skargi konstytucyjnej p. p. T. i G. G., skierowanej do Trybunału**  
**Konstytucyjnego (sygn. akt SK.2/01)**

Stosownie do zlecenia z dnia 18 stycznia 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p. p. T. i G. G. z dnia 9 sierpnia 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. nr 89, poz. 414 z późn. zm.).

1. Skarżący wnoszą o stwierdzenie, że art. 48 ustawy – Prawo budowlane jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Skarżących, przewidziany w kwestionowanym przepisie nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części nie służy bezpośrednio ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, a jego celem jest tylko zapewnienie bezwzględniego przestrzegania formalnych wymogów prawa budowlanego. Nadto, przepis ten narusza zasadę proporcjonalności, nakazując – w każdym przypadku nieprzestrzegania wspomnianych wymogów – zastosowanie środka najsurowszego, jakim jest rozbiórka obiektu.

Skarżący podnoszą również zarzut, że nakaz rozbiórki wydany na podstawie art. 48 ustawy – Prawo budowlane narusza istotę prawa własności.

**2. Opiniowana skarga konstytucyjna jest, moim zdaniem, bezzasadna. Wbrew twierdzeniu Skarżących, zakwestionowany przepis służy bezpośrednio ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dopuszcza on bowiem ograniczenie prawa własności w wypadku, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska albo wolności i praw innych osób.** Na podstawie wieloletniego doświadczenia należy stwierdzić, że tylko nakaz rozbiórki, o którym mowa w art. 48 ustawy – Prawo budowlane, może być środkiem skutecznie ograniczającym zjawisko samowoli budowlanej. Z tego względu ustanowienie zaskarżonego przepisu było zabiegiem ustawodawczym **koniecznym w rozumieniu art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.** Przepis ten wprowadza bezwzględną sankcję za działania sprzeczne z normą wyrażoną w art. 28 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Sankcja polegająca na wydaniu nakazu rozbiórki obiektu jest więc ustawową konsekwencją podjęcia działalności niezgodnej z przepisami prawa budowlanego, czyli następstwem nieprzestrzegania prawa przez podmiot, który dopuścił się samowoli budowlanej. **Ustawodawca nie wprowadza przy tym stopniowania owej samowoli.** Nakaz rozbiórki grozi zatem inwestorowi, który spełnia wszystkie przesłanki materialne warunkujące dopuszczalność rozpoczęcia robót budowlanych, lecz nie uzyskał jeszcze decyzji o pozwoleniu na budowę, formalnie potwierdzającej ten pierwszy fakt, jak i temu podmiotowi, który rozpoczął samowolnie inwestycje, nie mając żadnych szans na uzyskanie pozwolenia ze względu na niespełnienie warunków (wymagań) o charakterze materialnym.

**3. Przepis art. 48 ustawy – Prawo budowlane nie narusza także postanowień art. 64 ust. 3 Konstytucji.** Ograniczenie prawa własności, wynikające z treści zaskarżonego przepisu, nie prowadzi do naruszenia istoty tego prawa. Wykonanie nakazu rozbiórki obiektu nie znosi bowiem podstawowego uprawnienia właściciela, jakim jest swobodne rozporządzanie nieruchomością (działką) zajęta pod samowolną budowę. Dyspozycja zaskarżonego przepisu nie pozostaje również w sprzeczności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, który akcentuje równość ochrony prawnej

własności i innych praw majątkowych. Zasada równości ochrony prawnej w tym zakresie jest w pełni respektowana przez art. 48 ustawy w tym sensie, że przewidziana w nim sankcja dotyka w stopniu jednakowym wszystkich inwestorów (właścicieli), którzy samowolnie rozpoczęli lub zakończyli budowę obiektu.

4. Kwestia konstytucyjności art. 48 ustawy – Prawo budowlane była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P.2/98 (OTK ZU nr 1 z 1999 r., s. 10 – 23). W sentencji orzeczenia TK stwierdził, że wskazany wyżej przepis jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. **W obszernym zaś uzasadnieniu orzeczenia organ ten wyraził pogląd, że ustawodawca, formułując dyrektywę art. 48 ustawy – Prawo budowlane, nie przekroczył także ram „wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji”.** Dotyczy to w szczególności postulatu adekwatności środka ograniczającego prawa jednostki, który ma służyć osiągnięciu zamierzonego celu (*ibid.* s. 20). Celem tym jest zapobieżenie łamaniu prawa. Dlatego też sankcję przewidzianą w art. 48 prawa budowlanego należy widzieć w kategoriach prewencji generalnej (*ibid.*).

Reasumując, z treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zaskarżony przepis **nie pozostaje w sprzeczności z art. 31 ust. 3 ani z art. 64 Konstytucji.** Zdaniem TK ustawodawca w konkretnym przypadku nie naruszył zasady proporcjonalności, oznaczającej zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

*Sporządził: Witold Pawełko*