

124/9/A/2006

WYROK

z dnia 18 października 2006 r.

Sygn. akt P 27/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 października 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu:

czy art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888) w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), 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., są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 5, poz. 42, Nr 100, poz. 1085, Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 129, poz. 1439 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676), 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., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888) 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

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 października 2006 r. w Dz. U. Nr 193, poz. 1430.

pięćioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10 lipca 2003 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu postanowieniem z 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt II SA/Op 175/04, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718; dalej: ustawa z 27 marca 2003 r.) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888; dalej: ustawa z 16 kwietnia 2004 r.) w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają stosowanie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.; dalej: prawo budowlane), w brzmieniu obowiązującym do 10 lipca 2003 r., do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięćioletni termin od zakończenia budowy upłynął do 10 lipca 2003 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zwrócił uwagę, że do dnia wejścia w życie ustawy z 27 marca 2003 r., art. 49 prawa budowlanego umożliwiał legalizację samowoli budowlanej, jeżeli od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części upłynęło 5 lat, a istnienie obiektu nie naruszało przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Na właścicielu spoczywał wówczas obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Ustawa z 27 marca 2003 r. zmieniła unormowania dotyczące samowoli budowlanej, gdyż z jednej strony rozszerzyła krąg przypadków, w których sprawcy samowoli budowlanej mogą uniknąć rozbiórki obiektu budowlanego, a z drugiej strony wprowadziła obligatoryjne opłaty legalizacyjne. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu art. 7 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. pogorszył sytuację sprawców samowoli budowlanych, którzy przed dniem wejścia w życie tej ustawy spełnili wymogi art. 49 prawa budowlanego, pozbawiając te osoby możliwości legalizacji budów na warunkach określonych w tym przepisie. W myśl art. 7 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r., w odniesieniu do wymienionych osób należy zastosować przepisy prawa budowlanego umożliwiające legalizację samowoli pod warunkiem uiszczenia opłaty legalizacyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił w tym kontekście uwagę na standardy państwa prawnego wynikające z art. 2 Konstytucji, na które składają się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa oraz niedziałanie prawa wstecz, a także zasada ochrony praw niewadliwie nabytych. Według sądu przepisy, których dotyczy pytanie prawne, zdają się pozostawać w sprzeczności z zasadą niedziałania prawa wstecz wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu nasuwają się również wątpliwości co do zgodności art. 7 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. z konstytucyjną zasadą równości. Zaskarżony przepis wyodrębnia bowiem dwie grupy podmiotów spośród tych, które przed 11 lipca 2003 r. spełniały określone w art. 49 prawa budowlanego przesłanki uzyskania pozwolenia na użytkowanie samowolnie wybudowanego obiektu. Pierwsza grupa – to osoby, wobec których wszczęto postępowanie zmierzające do likwidacji samowoli i wobec których wydano decyzję ostateczną przed wejściem w życie ustawy z 27 marca 2003 r. Osoby te nie musiały uiścić opłaty legalizacyjnej. Druga grupa – to osoby, wobec których nie wszczęto postępowania i – w konsekwencji – nie wydano decyzji

ostatecznej. Osoby te mogą starać się o pozwolenie na użytkowanie samowolnie wybudowanego obiektu, ale muszą uiścić opłatę legalizacyjną o znacznej wysokości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu objął pytaniem prawnym także art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r., który stanowi, że do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie wymienionej ustawy nowelizującej, stosuje się przepisy tej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 2 ust. 2-4. W ocenie sądu, niezgodność z Konstytucją wynika stąd, że warunkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie samowolnie wybudowanego obiektu jest wniesienie opłaty legalizacyjnej, której wysokość odpowiada pięćdziesięciokrotności kary, o której mowa w art. 59f ust. 1 prawa budowlanego. Ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności art. 7 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. nie wyeliminuje niezgodności z Konstytucją, ponieważ organy stosujące prawo związane będą art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. W rezultacie organy te – na mocy wymienionego przepisu – zmuszone będą do stosowania regulacji prawnych nakazujących nakładanie opłat legalizacyjnych, zgodnie z przepisami obowiązującymi do dnia wejścia w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. W takiej sytuacji przedstawione wyżej zarzuty dotyczące art. 7 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. odnoszą się również w pełni do art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 stycznia 2006 r. wyraził pogląd, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami konstytucyjnymi. W ocenie Prokuratora Generalnego ustawa z 27 marca 2003 r. złagodziła rygory związane z ujawnieniem samowoli budowlanej. Zniesienie możliwości uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego przez właściciela bez uiszczania opłaty legalizacyjnej nastąpiło jednocześnie ze złagodzeniem przepisów odnoszących się do samowoli budowlanej i z tego względu nie narusza zasad obowiązujących w państwie prawnym. Ustawa nowelizacyjna weszła w życie po upływie dwóch miesięcy od jej ogłoszenia, a zainteresowane osoby miały możliwość uzyskania w tym terminie legalizacji samowoli budowlanej. Ponieważ samowola budowlana jest zdarzeniem ciągłym, które trwa po zakończeniu budowy, zaskarżone przepisy nie mają charakteru retroaktywnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego wspólną cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie, jest fakt prowadzenia budowy bez wymaganych zezwoleń. Jej legalizacja wiązała się z obowiązkiem wniesienia opłaty legalizacyjnej. Obowiązek ten obejmuje wszystkich dopuszczających się samowoli budowlanej. Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że upływ 5 lat od wzniesienia „dzikiej budowy” daje podstawę do wyłączenia inwestorów tych budów spod działania nowych zasad. Przedstawione argumenty odnoszą się także do przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r.

3. Marszałek Sejmu pismem z 13 lipca 2006 r. przedstawił stanowisko Sejmu, wnosząc o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Sejm podzielił wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w Opolu i stwierdził, że zmienione ustawami nowelizującymi z 2003 r. i 2004 r. przepisy pogorszyły sytuację prawną osób, których budowa zakończona została przed dniem 10 lipca 1998 r.

II

Na rozprawie 18 października 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Oceniając zasadność przedstawionych zarzutów, należy w pierwszej kolejności przypomnieć zwięźle ewolucję przepisów dotyczących sankcji na wypadek prowadzenia budowy lub wybudowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.; dalej: prawo budowlane) przyjmowała pierwotnie zasadę, że sankcją za samowolę budowlaną jest rozbiórka obiektu. Art. 48 wymienionej ustawy stanowił, że właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Jednocześnie art. 49 ustawy wprowadzał wyjątek od przedstawionej zasady ogólnej. W myśl art. 49 ust. 1 prawa budowlanego w pierwotnym brzmieniu, nie można było nakazać rozbiórki, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części. Na właścicielu spoczywał wówczas obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Jeżeli jednak właściciel obiektu budowlanego nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie, przepis art. 48 stosowany był odpowiednio (art. 49 ust. 2 prawa budowlanego).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 726 ze zm.) zawężyła zakres określonych w art. 49 ust. 1 wyjątków od zasady, że sankcją za samowolę budowlaną jest rozbiórka obiektu, wprowadzając dodatkową przesłankę stosowania wymienionego przepisu. W myśl art. 49 ust. 1 w nowym brzmieniu, właściwy organ nie mógł nakazać rozbiórki, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części, a jego istnienie nie naruszało przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nowa regulacja prawna weszła w życie 24 grudnia 1997 r.

Kolejną zmianę rozważanych przepisów wprowadziła ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718; dalej: ustawa z 27 marca 2003 r.). Ustawodawca złągodził wówczas sankcje za samowolę budowlaną, rozszerzając zakres wyjątków od zasady, że w razie samowoli budowlanej właściwy organ wydaje nakaz rozbiórki obiektu. Ustawa z 27 marca 2003 r. wprowadziła możliwość legalizacji budowy prowadzonej bez wymaganego pozwolenia na budowę, jeżeli budowa ta:

1) była zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

2) nie naruszała przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem.

W razie łącznego spełnienia obu wymienionych przesłanek, właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. W postanowieniu tym ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie, określonych w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy dokumentów, składanych z wnioskiem o pozwolenie na budowę, a także zaświadczenia organu właściwego w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu o zgodności obiektu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie tych obowiązków właściwy organ

wydaje decyzję o rozbiórce. Inwestor, który spełnił wymienione obowiązki, występuje z wnioskiem o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona. Przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, właściwy organ bada:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

2) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,

3) wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

Organ ten ustala ponadto w drodze postanowienia wysokość opłaty legalizacyjnej. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, wymierzanych w razie nieprawidłowości na budowie, z tym że stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu. Kara, o której mowa w tym przepisie, stanowi iloczyn stawki opłaty, współczynnika kategorii obiektu budowlanego i współczynnika wielkości obiektu budowlanego. Wartość współczynnika kategorii obiektu budowlanego wynosi od 1 do 15, natomiast wartość współczynnika wielkości obiektu budowlanego wynosi od 1 do 2,5. Stawkę opłaty miał określić minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Rozporządzeniem z dnia 28 czerwca 2003 r. w sprawie stawki opłaty stanowiącej podstawę do obliczania kary wymierzonej w wyniku obowiązkowej kontroli (Dz. U. Nr 120, poz. 1132) Minister Infrastruktury ustalił stawkę opłaty w wysokości 300 zł. W rezultacie wysokość opłaty legalizacyjnej mogła wynosić od 15 000 do 562 500 złotych.

Na postanowienie ustalające wysokość opłaty legalizacyjnej przysługuje zażalenie. W razie nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej właściwy organ wydaje decyzję o rozbiórce obiektu. Natomiast w razie spełnienia wymagań określonych w ustawie właściwy organ wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót albo o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Ustawodawca wprowadził również możliwość legalizacji budowy prowadzonej bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Jeżeli budowa taka jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, właściwy organ wstrzymuje postanowieniem – gdy budowa nie została zakończona – prowadzenie robót budowlanych oraz nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia w terminie 30 dni:

1) określonych w ustawie dokumentów,

2) projektu zagospodarowania działki lub terenu,

3) zaświadczenia organu właściwego w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu o zgodności obiektu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Właściwy organ w drodze postanowienia ustala wysokość opłaty legalizacyjnej. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Do opłaty legalizacyjnej w tym przypadku stosuje się przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że – w przypadkach określonych w ustawie – wysokość opłaty wynosi pięciokrotność lub dziesięciokrotność stawki opłaty, w zależności od rodzaju budów. W przypadku gdy budowa nie została

zakończona, po wniesieniu opłaty właściwy organ zezwala, w drodze postanowienia, na jej dokończenie.

Nowe regulacje prawne zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 10 maja 2003 r. i weszły w życie z dniem 11 lipca 2003 r. W myśl art. 7 ust. 1 tej ustawy, do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem ust. 2. Art. 7 ust. 2, zakwestionowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, stanowi: „Do postępowań – dotyczących obiektów budowlanych lub ich części będących w budowie albo wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ – wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy art. 1 pkt 37-39 oraz – w części odnoszącej się do art. 48 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1 – art. 1 pkt 41”.

Wynika stąd, że osoby, które pod rządami przepisów obowiązujących przed dniem 11 lipca 2003 r. spełniały przesłanki uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, mogły przed tym dniem ubiegać się o takie pozwolenie bez wnoszenia opłat legalizacyjnych. Jeżeli jednak osoby te nie wystąpiły o wydanie stosownego pozwolenia lub też postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone ostateczną decyzją, stosuje się nowe regulacje. W rezultacie osoby te mogą się ubiegać o zatwierdzenie projektu budowlanego, pod warunkiem wniesienia opłaty legalizacyjnej. Wobec znacznej wysokości tych opłat, sytuacja prawna wymienionych osób uległa pogorszeniu.

Następne zmiany analizowanych przepisów prawa budowlanego zostały wprowadzone ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888; dalej: ustawa z 16 kwietnia 2004 r.). Ustawodawca zmienił wówczas m.in. przesłanki legalizacji samowoli budowlanej, dopuszczając wyraźnie taką legalizację w razie braku planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku warunkiem legalizacji budowy jest jej zgodność z ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dotyczy to zarówno budów bez wymaganego pozwolenia na budowę jak i budów prowadzonych bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo sprzeciwu zgłoszonego przez właściwy organ. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. zmieniła ponadto treść art. 49 ust. 2 i art. 49b ust. 5 prawa budowlanego, dotyczących opłat legalizacyjnych. Pod rządami wcześniejszych regulacji do opłat legalizacyjnych miałyby być stosowane przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 prawa budowlanego. Z brzmienia art. 49 ust. 2 i art. 49b ust. 5 prawa budowlanego wynikało, że przepisy dotyczące kar mają być stosowane bezpośrednio. Na gruncie nowych przepisów, przepisy dotyczące kar stosuje się odpowiednio. Jednocześnie ustawa określiła wysokość stawki opłat na 500 złotych. W rezultacie wysokość opłaty legalizacyjnej może wynosić od 25 000 do 937 500 złotych.

Ustawa określiła ponadto wysokość opłat legalizacyjnych również w przypadku – określonych bliżej w ustawie – budów prowadzonych bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo sprzeciwu zgłoszonego przez właściwy organ. W takich sytuacjach wysokość opłaty wynosi 2500 lub 5000 złotych.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 kwietnia 2004 r. i weszła w życie z dniem 31 maja 2004 r., z wyjątkiem dwóch przepisów, które nie dotyczą regulacji rozważanych w niniejszej sprawie. Art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. stanowi: „Do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2-4”. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma przy tym art. 2 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. Ten ostatni przepis stanowi, że do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. do obliczania

wysokości kar, o których mowa w art. 57 ust. 7 oraz art. 59f prawa budowlanego, oraz opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. Należy zwrócić uwagę, że sąd występujący z pytaniem prawnym nie kwestionuje konstytucyjności nowych regulacji merytorycznych zawartych w ustawach nowelizujących prawo budowlane, ale wyłącznie przepisy przejściowe, przewidujące stosowanie nowych regulacji prawnych w postępowaniach dotyczących obiektów wybudowanych do 10 lipca 1998 r.

Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez sąd dotyczy naruszenia art. 2 Konstytucji poprzez ustanowienie regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał treść zasady *lex retro non agit* jako jednej z fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia przy tym retroakcję prawa w ścisłym znaczeniu od retrospektywności, nazywanej również retroakcją niewłaściwą (zob. orzeczenie z 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2, s. 38; wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13, s. 90; z 3 listopada 1999 r., sygn. K. 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155, s. 778; wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51, s. 676-677; wyrok z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82, s. 968-969; wyrok z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46, s. 653). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału naruszenie zasady nieretroaktywności następuje wtedy, gdy aktowi normatywnemu nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tego aktu w życie. Retrospektywność prawa polega na tym, że prawodawca stanowi akty normatywne mające zastosowanie do sytuacji trwających po wejściu w życie tych aktów. Retrospektywność implikuje zasadę bezpośredniego działania prawa nowego. Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę na fakt, że zakaz działania prawa wstecz zapewnia szczególnie intensywną ochronę jednostce, a odstępstwa od niego mogą zostać wprowadzone tylko w wyjątkowych wypadkach, gdy jest to konieczne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej. Ustawodawca może natomiast posługiwać się techniką bezpośredniego działania prawa, stanowiąc normy retrospektywne, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przepisy nie naruszają zakazu retroakcji prawa: mają charakter retrospektywny, odpowiadając zasadzie bezpośredniego działania prawa. Zakwestionowane regulacje znajdują bowiem zastosowanie *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy i nie wywołują skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie.

Należy zauważyć, że zasada niedziałania prawa wstecz stanowi jedną z zasad szczegółowych, składających się na szerszą zasadę – ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Sąd występujący z pytaniem prawnym w uzasadnieniu swego postanowienia zwraca uwagę na różne szczegółowe zasady prawne wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że – w ocenie sądu – ustawodawca, wprowadzając zmiany do systemu prawnego, naruszył usprawiedliwione oczekiwania prawne zainteresowanych podmiotów powstałe na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 78; wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482). Trybunał Konstytucyjny zwracał również w swoim orzecznictwie uwagę, że przy ocenie zgodności aktów normatywnych z wymienioną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164). Uwagi te można odnieść również do konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz. Rozważając dopuszczalność wyjątków od tej zasady, należy każdorazowo ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że prawodawca nie ustanowi norm prawnych zawierających w zakresie stosowania odniesienia do sytuacji z przeszłości, jest usprawiedliwione.

Jednostka musi w każdym czasie liczyć się ze zmianą regulacji prawnych i uwzględniać przy planowaniu przyszłych działań ryzyko zmian prawodawczych, uzasadnionych zmianą warunków społecznych. Na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym, a tym bardziej – regulacji o charakterze retrospektywnym. Ustawodawca musi jednak wyważyć uzasadniony interes jednostki i interes publiczny przy stanowieniu nowych regulacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego za uznaniem konstytucyjności zaskarżonych przepisów przemawia fakt, że nowa regulacja prawna złagodziła w swych ogólnych skutkach rygory wcześniejszych unormowań. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd o złagodzeniu dotychczasowych unormowań, zwraca jednak uwagę, że w wypadku osób, które 11 lipca 2003 r. spełniały przesłanki określone w art. 49 ustawy – prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym w tym dniu, nowe regulacje prawne wprowadziły również pewne zmiany na niekorzyść zainteresowanych.

Oceniając zasadność postawionego zarzutu, należy zauważyć, że pytanie prawne dotyczy wyłącznie sytuacji, w których doszło do naruszenia prawa. Zjawisko samowoli budowlanej ze względu na swą dużą szkodliwość społeczną wymaga zdecydowanego przeciwdziałania ze strony ustawodawcy, przy czym ustawodawca może – przy poszanowaniu norm konstytucyjnych – zmieniać dotychczasowe regulacje, poszukując optymalnych form przeciwdziałania naruszeniom prawa. Osoby, które pod rządami prawa budowlanego rozpocząły i prowadziły budowę wbrew przepisom prawa, nie mogły zasadnie oczekiwać, że budowa ta zostanie zalegalizowana, i musiały w każdej chwili liczyć się z wydaniem nakazu rozbiórki obiektu. Możliwość zalegalizowania obiektu powstała dopiero po upływie pięciu lat od zakończenia budowy prowadzonej niezgodnie z prawem. Pierwotne naruszenie prawa, którego dopuściły się wymienione osoby, ma istotne znaczenie dla ustalenia zakresu uzasadnionych oczekiwań również w tym ostatnim wypadku. W ocenie

Trybunału Konstytucyjnego regulacje prawne obowiązujące w chwili wejścia w życie ustawy z 27 marca 2003 r. nie mogły stanowić podstawy do układania swych spraw przez osoby, które spełniały przesłanki legalizacji samowoli budowlanej, w oparciu o oczekiwania, że zasady legalizacji samowoli budowlanej w żadnym wypadku nie mogą zostać zmienione.

Dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów istotne znaczenie ma również długość *vacatio legis*. Zakwestionowane przepisy weszły w życie po upływie dwóch miesięcy od ich ogłoszenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego był to wystarczający okres, aby zainteresowani mogli dostosować się do nowej regulacji. Z przedstawionych względów nie zachodzą podstawy do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji.

3. Drugi zarzut przedstawiony w pytaniu prawnym dotyczy naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu słusznie zwraca uwagę, że ustawodawca różnicuje krąg podmiotów, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniały przesłanki uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, określone w art. 49 prawa budowlanego w obowiązującym wówczas brzmieniu. Ustawodawca przyjmuje przy tym kryterium uzyskania ostatecznej decyzji o takim pozwoleniu. Podmioty, które uzyskały taką decyzję do 10 lipca 2003 r., nie muszą wnieść opłaty legalizacyjnej. Natomiast podmioty, które do 10 lipca 2003 r. nie uzyskały ostatecznej decyzji w tej sprawie, muszą wnieść opłatę legalizacyjną, jeżeli chcą uniknąć rozbiórki obiektu budowlanego.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przypominał, że zasada równości nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu zmian do systemu prawnego i nie wyklucza różnego traktowania sytuacji podobnych, które zaistniały w różnym czasie. „Oczywiste jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji

prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym” (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, s. 548). W rozpoznawanej sprawie mamy natomiast do czynienia ze zróżnicowaniem podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji w tym samym czasie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie – z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości – mają sytuacje faktyczne lub prawne podmiotów zastane w danym momencie przez ustawodawcę, który zmienia przepisy prawa budowlanego. Sytuacje prawne wyodrębnione na podstawie określonych kryteriów i ukształtowane w sposób jednakowy na gruncie przepisów dotychczasowych, zastane przez prawodawcę, nie mogą być arbitralnie różnicowane przy okazji wprowadzania zmian prawodawczych. Dotyczy to m.in. sytuacji prawnych wyodrębnionych i ukształtowanych na gruncie przepisów prawnych dotyczących stosowania sankcji na wypadek naruszenia prawa budowlanego. Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym przed 11 lipca 2003 r. wyodrębniało sytuację właścicieli, którzy wybudowali obiekt budowlany bez wymaganego pozwolenia na budowę i spełniali dwa warunki:

1) istnienie obiektu nie naruszało przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

2) od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części upłynęło 5 lat.

Spełnienie przed dniem wejścia w życie ustawy z 27 marca 2003 r. tych przesłanek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu stanowi wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie przez organy władzy publicznej przy legalizacji samowoli budowlanej. Wszystkie podmioty, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 11 lipca 2003 r., spełniały przesłanki uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, powinny być traktowane według jednakowej miary w zakresie możliwości legalizacji samowoli budowlanej. Ewentualne różnicowanie tych podmiotów przez prawodawcę jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy spełnia wymienione wyżej kryteria konstytucyjne.

Ustawodawca wprowadza zróżnicowanie podmiotów podobnych, mających wymienioną cechę wspólną, wyodrębniając wśród nich dwie kategorie: podmioty, wobec których wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu do 10 lipca 2003 r., oraz podmioty, wobec których nie wydano takiej decyzji do 10 lipca 2003 r. Podstawą zróżnicowania jest kryterium uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego do 10 lipca 2003 r.

Jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, wprowadzona regulacja uzależnia zwolnienie od opłaty legalizacyjnej od etapu procedury administracyjnej. W praktyce o zwolnieniu od opłaty legalizacyjnej mogły zatem zadecydować rozmaite czynniki wpływające na szybkość procedury administracyjnej, które nie pozostawały w związku z treścią unormowań materialnoprawnych dotyczących samowoli budowlanej ani nie zależały od woli zainteresowanych. To, czy zainteresowany uzyskał do 10 lipca 2003 r. decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, mogło w znacznym stopniu zależeć od przypadkowych uwarunkowań. Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone zróżnicowanie nie jest usprawiedliwione. W szczególności przyjęte przez ustawodawcę kryterium etapu procedury administracyjnej nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią rozważanej regulacji, nie pozostaje też w związku z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W rezultacie zarzut naruszenia zasady równości należy uznać za uzasadniony. Ustawodawca może wprowadzać zmiany do systemu prawnego i ustanawiać przepisy intertemporalne określające zakres czasowy stosowania nowych regulacji, jednakże określając ten zakres, nie może stosować kryteriów prowadzących do arbitralnych zróżnicowań podmiotów mających wspólną cechę istotną w chwili wejścia w życie nowej regulacji.

4. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu dla wyeliminowania sprzeczności z Konstytucją niezbędne jest także orzeczenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. Stosownie do tego przepisu, do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r., tj. przed dniem 31 maja 2004 r., stosuje się przepisy tej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 2 ust. 2-4 ustawy. Jednocześnie w myśl art. 2 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r., do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy do obliczania wysokości opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy dotychczasowe, a więc przepisy obowiązujące do 30 maja 2004 r. Ten ostatni przepis dotyczy obliczania wysokości opłat, nie obejmuje natomiast przesłanek stosowania opłaty legalizacyjnej. Z zestawienia obu przepisów wynika, że w sprawach wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. przesłanki nakładania opłaty legalizacyjnej określają przepisy ustawy z 27 marca 2003 r.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 7 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. organy stosujące prawo – na mocy art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. – będą stosować przepisy dotyczące nakładania opłat legalizacyjnych. W rezultacie osoby, które przed dniem 11 lipca 2003 r. spełniały przesłanki uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, będą – na mocy zaskarżonego przepisu – zmuszone wnieść opłatę legalizacyjną, jeżeli chcą uniknąć rozbiórki obiektu. Trybunał Konstytucyjny podziela w związku z tym pogląd, że orzeczenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. jest niezbędne dla wyeliminowania sprzeczności z Konstytucją.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.