



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 16 września 2020 r.

Pozycja 44

POSTANOWIENIE z dnia 26 sierpnia 2020 r. Sygn. akt SK 44/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 sierpnia 2020 r., skargi konstytucyjnej A.T. o zbadanie zgodności:

art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że jedynym sposobem na wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynikającego z prawa własności nieruchomości jest przedłożenie aktualnego wypisu z księgi wieczystej, z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej nadanej 16 sierpnia 2019 r. A.T. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia przyznanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynikającego z prawa do własności od przedłożenia aktualnego odpisu z księgi wieczystej, z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Decyzją prezydenta miasta K. z 28 października 1999 r. zatwierdzono projekt podziału nieruchomości położonych w obrębie [...], jednostka ewidencyjna [...] (dalej: decyzja podziałowa). W treści decyzji zaznaczono, że działki o nr [...] wydzielono z przeznaczeniem pod dro-

gę. Pouczono, że z chwilą, kiedy decyzja stanie się ostateczna, gmina K. zostanie ujawniona w księgach wieczystych jako ich właściciel. Na działkach tych została zbudowana droga wewnętrzna zapewniająca obsługę komunikacyjną polegającą na dostępie do drogi publicznej, dla nieruchomości przy niej położonych. W wyniku postępowania administracyjnego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z 12 lipca 2012 r. stwierdziło w części nieważność decyzji podziałowej opisanej jako pkt 1 pouczenia w brzmieniu: „działki nr [...] wydzielone pod budowę drogi z nieruchomości objętych na wniosek właścicieli podziałem przechodzą na własność gminy K. z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna”.

Skarżąca 24 kwietnia 2014 r. przedłożyła prezydentowi miasta K. zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych (ogrodzenia) na działkach o nr [...], wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu.

Na skutek kontroli przeprowadzonej 22 sierpnia 2014 r. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego ustalił zakres i miejsce wykonywanych elementów ogrodzenia na przedmiotowych nieruchomościach, a także sporządził protokół pokontrolny. Opierając się na zawartych w nim ustaleniach Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego stwierdził, że ujawnione w zgłoszeniu skarżącej roboty budowlane różnią się od tych, które w rzeczywistości zrealizowano, w konsekwencji czego powstał inny obiekt budowlany niż wskazany w zgłoszeniu. Stwierdził, że zmianie uległa lokalizacja elementów realizowanego ogrodzenia na działkach o nr [...], zaś wykonany na działce nr [...] fundament pod bramę wjazdową zrealizowany został w pasie drogowym oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako obszar [...], tj. teren dróg publicznych – drogi lokalne, co było niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z 8 czerwca 2015 r., Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nakazał skarżącej rozbiórkę elementów ogrodzenia wykonanych na działkach o nr [...], tj. betonowych fundamentów wzdłuż granicy z działkami o nr [...] oraz wykonanego na działce nr [...], od strony działki nr [...], fundamentu pod bramę wjazdową wraz z osadzonym metalowym profilem, które zostały zrealizowane bez wymaganej zgody właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Na mocy decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 30 maja 2016 r. stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zostało utrzymane w całości. Powyższe rozstrzygnięcie zostało zaskarżone skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w K., w której skarżąca podtrzymała dotychczas podnoszone zarzuty oraz wniosła o zawieszenie postępowania w związku z toczącym się postępowaniem cywilnym w zakresie uzgodnienia treści księgi wieczystej działek, na których rozpoczęto realizację przedmiotowej inwestycji.

Wyrokiem z 8 listopada 2016 r., WSA w K., sygn. akt [...], oddalił skargę skarżącej na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z 30 maja 2016 r., utrzymując w całości decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z 8 czerwca 2015 r. Wskazał, że rozpoczęcie przez skarżącą budowy ogrodzenia realizowane było niezgodnie ze zgłoszeniem, dodatkowo na działce [...] niezgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a ponadto na terenie, co do którego skarżącej nie przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co w pełni uzasadnia wydanie nakazu rozbiórki bez przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego. WSA w K. podniósł, że toczące się postępowania cywilne w sprawie uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w stosunku do działek o nr [...] nie ma charakteru przesądzającego dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Zauważył, że zarówno z ewidencji gruntów, jak i z ksiąg wieczystych wynika, że prawo własności tych działek przysługuje gminie K., nigdy zaś nie przysługiwało skarżącej. Podkreślił, że przed prawomocnym zakończeniem postępowania cywilnego, w którym skarżąca kwestionuje ujawnione prawo własności przedmiotowych działek na rzecz gminy K., nie można uznać, że przysługuje jej prawo dyspono-

wania nimi na cele budowlane. Zdaniem WSA w K., pogląd ten stanowił dodatkową i niezależną przesłankę, uzasadniającą nakaz rozbiórki całego ogrodzenia, bez konieczności przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego.

Od powyższego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 14 lutego 2019 r., sygn. akt [...], oddalił, podtrzymując stanowisko WSA w całości.

W związku z wydanym w niniejszej sprawie postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2020 r., sygn. Ts 128/19, ostatecznym wzorcem kontroli podlegającym badaniu stał się art. 64 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; również wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i przywołane w nim orzecznictwo).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W niniejszej skardze konstytucyjnej jako przedmiot kontroli wskazano art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.; dalej: prawo budowlane), zgodnie z którym ilekroć w prawie budowlanym jest mowa o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Przepisowi temu, „rozumianemu w ten sposób, że tytuł prawny uprawniający do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynikający z prawa własności może być wykazany jedynie poprzez przedłożenie odpisu z księgi wieczystej”, zarzucono niezgodność z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Jako ostatecznie rozstrzygnięcie w sprawie wskazano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 14 lutego 2019 r. W skardze kasacyjnej do NSA skarżąca zarzuciła kolejno naruszenie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) poprzez zaniechanie zawieszenia postępowania, mimo iż kwestia ustalenia prawa własności nieruchomości była przedmiotem toczącego się postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej, a następnie oparcie rozstrzygnięcia na samodzielnej ocenie przez WSA, czy skarżącej w dniu dokonywania zgłoszenia przysługiwało prawo własności nieruchomości; jak również błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.); art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 ustawy z dnia 14 czerw-

ca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.), art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z art. 3 pkt 11, w związku z art. 30 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego; art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z art. 49b prawa budowlanego; art. 151 p.p.s.a. oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z art. 28 k.p.a.

Zdaniem skarżącej, przyjęcie przez NSA argumentacji, że jedynie wpis w księdze wieczystej uzasadniałby odmienną ocenę jej prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, *de facto* doprowadził ją do braku możliwości wykazania, że zgodnie z przepisami prawa, dokonano wymaganego zgłoszenia. Zarzuciła naruszenie prawa do poszanowania własności nieruchomości przez władze publiczne oraz zakazu jego ograniczania w sposób inny niż poprzez ustawowe ograniczenia, które nie naruszają istoty tegoż prawa.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Pierwszą przesłanką jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Drugą przesłanką jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Trzecią, ostatnią przesłanką jest konieczność wykazania, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia wolności lub praw skarżącego (por. m.in. postanowienia TK z: 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 40; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 151/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, bezwzględnie musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Zasady wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji rozwija art. 53 ust. 1 pkt 1-4 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem skarga powinna zawierać po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego sprawy (pkt 4). Dopiero kumulatywne spełnienie powyższych przesłanek umożliwia skuteczne wniesienie przez skarżącego, a następnie merytoryczne rozpatrzenie przez Trybunał skargi konstytucyjnej.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ten przepis prawa, który stanowił podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanego przepisu a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konsty-

tucznych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, że prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (por. postanowienie TK z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Skarga konstytucyjna pozwala zatem dochodzić ochrony konstytucyjnych praw i wolności każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji. Skarżący jest przy tym obowiązany do wskazania, które kwestionowane przepisy (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazują tzw. podwójną kwalifikację (por. postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Niedochowanie wskazanych wymagań prowadziłyby również do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą skargi powszechnej (*actio popularis*), zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (por. postanowienia TK z: 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013 poz. 127 oraz wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Tak przyjęty tok rozumowania wynika z faktu, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się osobisty interes prawny, a nie obiektywny, jak również interes aktualny, a nie potencjalny.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że w odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia (por. postanowienia TK z: 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83; 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59).

Z kolei, z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. A więc skarżący powinien nie tylko wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Toteż nie wystarczy, że skarżący wskaże określone unormowania oraz przepisy konstytucyjne, z którymi unormowania te są, w jego opinii, niezgodne. Skarżący obowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorce kontroli, a więc ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest

porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność (por. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91).

Ponadto jeżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał Konstytucyjny dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka występuje w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w wypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego.

3.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, pomimo przedłożenia przez skarżącą 8 października 2019 r. pisma procesowego uzupełniającego braki formalne skargi nie sposób uznać, że wymagania formalnoprawne skargi konstytucyjnej, warunkujące dopuszczalność jej rozpoznania, zostały spełnione.

Niewątpliwie skarżąca szczegółowo opisała stan faktyczny sprawy i oddała istotę problemu prawnego, który wymagał rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Trudno jednak nie zauważyć, niewystarczającego sposobu wykazania, że zakwestionowany art. 3 pkt 11 prawa budowlanego był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie w interpretacji wskazanej w skardze.

Jak bowiem wynika z orzeczenia WSA w K. z 8 listopada 2016 r., sygn. akt [...], podstawę jego rozstrzygnięcia stanowił art. 49b prawa budowlanego. W treści uzasadnienia wskazano bowiem, że decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z 8 czerwca 2015 r., nakazująca rozbiórkę elementów ogrodzenia wykonanych na działkach o numerach [...] w K., związana była przede wszystkim z realizacją przedmiotowej inwestycji niezgodnie ze zgłoszeniem, jak i obowiązującymi w owym czasie przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.). WSA w K. stwierdził, że: „powyższe nieprawidłowości w realizacji przedmiotowej inwestycji, prowadzą również do konkluzji, że kwestia sprawy sądowej o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, co do działek nr: [...] nie ma charakteru prejudycjalnego dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy”. Podobnie przyjął NSA w wyroku z 14 lutego 2019 r., sygn. akt [...], wobec braku przesłanek do legalizacji przedmiotowej inwestycji, stwierdzając, że: „skarżąca rozpoczęła budowę ogrodzenia całkowicie niezgodn[i]e ze zgłoszeniem, przy czym na działce nr [...] niezgodn[i]e z planem miejscowym, a ponadto na terenie, co do którego nie dysponowała wówczas tytułem potwierdzającym prawo do którego nie dysponowała wówczas tytułem potwierdzającym prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”.

Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, NSA dokonując oceny zarzutów postawionych wobec zaskarżonego wyroku, nie odniósł się ani w sentencji, ani w treści uzasadnienia wyroku do wskazanego w *petitum* skargi art. 3 pkt 11 prawa budowlanego, a także nie zdekodował normy, która byłaby podstawą rozstrzygnięcia o jej prawach lub obowiązkach. Jedynie na marginesie wskazał na art. 3 ust. 1 w związku z art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2204). Przypomniał wprawdzie, że prawo ujawnione w księdze wieczystej korzysta z domniemania dokonania wpisu zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, natomiast ostrzeżenie o toczącym się postępowaniu cywilnym wyłącza jedynie ochronę, wynikającą z rękopmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, co nie wyklucza jego wzruszalności. Zaznaczył, że WSA „musiał kierować się istniejącym w dacie orzekania stanem wpisów księgi wieczystej w zakresie ujawnionych praw własności do oznaczonej nieruchomości. W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd Wojewódzki nie był zatem uprawniony do ustalania tytułu własności inwe-

storki na podstawie oferowanych przez nią dokumentów, skoro stan prawny przedmiotowych działek gruntowych uregulowany został prawomocnym orzeczeniem sądowym w przedmiocie wpisów w dziale II ksiąg wieczystych”.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Przedmiot kontroli sprawowanej przez Trybunał został więc ograniczony do podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego.

W niektórych sytuacjach organ orzekający, konstruując treść rozstrzygnięcia, stosuje określony przepis, choć nie powołuje go w sentencji lub uzasadnieniu. W takim wypadku zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak wyłączona konstatacja, że taki przepis został przez sąd zastosowany (por. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58; 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 19). Jednakże uznanie, że kwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, wymaga wykazania, że w sposób bezpośredni kształtował jego treść, prowadząc jednocześnie do niedozwolonej, władczej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącego. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest obowiązany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90 oraz postanowienie TK z 24 marca 2015 r., sygn. P 72/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 40).

W tym kontekście należy jeszcze raz podkreślić, że to na skarżącej ciążył obowiązek wykazania, że zaskarżony przepis był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w interpretacji wskazanej w skardze. Nie wystarczą tu przypuszczenia czy arbitralne twierdzenia skarżącej. W skardze nie wykazano dostatecznie, że zaskarżony przepis był bezpośrednią podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie i że ewentualne orzeczenie o niezgodności przedmiotu kontroli z Konstytucją miałyby wpływ na treść restytucji praw konstytucyjnych skarżącej, o której stanowi art. 190 ust. 4 Konstytucji. Z tych względów postępowanie należało umorzyć wobec niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.