



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 2 października 2025 r.

Pozycja 275

POSTANOWIENIE z dnia 20 czerwca 2024 r. Sygn. akt Ts 90/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.M. i Ł.M.
o zbadanie zgodności:

- 1) art. 50a pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.), dodanego ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718) oraz uchylonego ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471, ze zm.), w związku z art. 48 ust. 2 w związku z art. 52 oraz w związku z art. 50a pkt 2 (*a contrario*) tej ustawy, „przez to, że w przypadku naruszenia postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych wydanego na podstawie art. 48 ust. 2 przewiduje bezwzględny nakaz rozbiórki całego obiektu budowlanego lub jego części (w zależności od zakresu prowadzonego postępowania a nie w zależności od stopnia naruszenia nałożonego zakazu) nakładany co do zasady na podmiot posiadający tytuł prawny do nieruchomości a nie na sprawcę naruszenia”, z: art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 48 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 października 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 206, poz. 1287), obowiązującym z niewielką zmianą do 31 grudnia 2016 r., „przez to, że nie przewidywał możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych”, z:
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
 - art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 48 w związku z art. 51 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 36a ust. 5 (*a contrario*) ustawy powołanej w punkcie 1, w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., „przez jego stosowanie do spraw, w których w czasie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych inwestor posiadał ostateczną decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę,

ale prowadził budowę w sposób odbiegający od warunków tego pozwolenia w zakresie tzw. charakterystycznych parametrów obiektu, o których mowa w art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane, w sytuacji gdy w takich przypadkach ustawodawca wprost przewidział stosowanie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane”, z:

- art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- art. 42 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 15z⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090), obowiązującym do 14 kwietnia 2023 r., przez to, że:

- a) „nie uwzględnia aktualnej sytuacji epidemicznej ani sprzeciwu stron przy możliwości rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, a w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego stosowany jest jako reguła a nie wyjątek, nawet w sprawach ze skarg kasacyjnych dotyczącej sądowej kontroli stosowania przez organy administracyjne sankcji represyjnej”, z:
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji,
- b) „nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie przewodniczącego o skierowaniu sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, w sytuacji gdy nie zostały spełnione ustawowe przesłanki do wydania takiego zarządzenia”, z:
 - art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 maja 2023 r. M.M. (dalej: skarżąca) i Ł.M. (dalej: skarżący), reprezentowani przez pełnomocnika z wyboru, wystąpili z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca od 2004 r. była użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej w K. W 2007 r. wraz z ojcem (użytkownikiem nieruchomości) uzyskała ona pozwolenie na budowę i rozpoczęła realizację inwestycji. W latach 2008-2023 w tej sprawie toczyło się kilka postępowań administracyjnych i sadowoadministracyjnych.

W rezultacie tych postępowań Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. – Powiat G. decyzją nr [...] (znak:[...]) z 21 grudnia 2016 r. nakazał skarżącej (jako inwestorowi i właścicielowi nieruchomości) rozbiórkę całego obiektu budowlanego z uwagi na prowadzenie robót budowlanych bez pozwolenia na budowę i pomimo wstrzymania ich wykonania. Jako podstawę wydania tej decyzji wskazano art. 50a pkt 1, art. 80 ust. 2 pkt 1 oraz art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.; dalej: prawo budowlane).

Po rozpoznaniu odwołania skarżącej Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. decyzją z 20 czerwca 2018 r. nr [...] (znak: [...]; dalej: decyzja lub nakaz rozbiórki) uchylił powyższą decyzję w całości ze względu na błędne wskazanie w niej tytułu prawnego skarżącej do nieruchomości (była ona bowiem użytkowniczką wieczystą, a nie właścicielką). W pozostałym zakresie organ odwoławczy podzielił argumentację organu pierwszej instancji i nakazał skarżącej – na podstawie art. 50a pkt 1, art. 80 ust. 2 pkt 2 oraz art. 83 ust. 2 prawa budowlanego – rozbiórkę całego obiektu budowlanego.

Skarga skarżącej na tę decyzję została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem z 26 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok WSA).

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej wyrokiem z 15 grudnia 2022 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA). Sprawa – pomimo sprzeciwu skarżącej – została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090, ze zm.; dalej: ustawa COVID-19). Orzeczenie to zostało doręczone skarżącej 14 lutego 2023 r.

Skarżąca na mocy umowy darowizny z 2 marca 2023 r. przeniosła prawo użytkowania wieczystego gruntu wraz z prawem własności budynku na skarżącego (swojego męża).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podkreślili, że kwestionowane przez nich przepisy w zaskarżonym brzmieniu już nie obowiązują. Kontrola ich zgodności z Konstytucją jest jednak konieczna, ponieważ są one nadal stosowane do niektórych stanów faktycznych na podstawie przepisów intertemporalnych, a także z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących (por. s. 4-8 skargi).

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w punkcie 1 *petitum* skargi, skarżący stwierdzili, że art. 50a pkt 1 prawa budowlanego „przewiduje sankcję *stricte* represyjną, która nakłada na jednostkę ciężary nieproporcjonalne do stopnia naruszenia prawa oraz celu wprowadzonej regulacji” (obowiązek dokonania rozbiórki całego obiektu budowlanego zamiast nakazu rozbiórki tylko tych robót budowlanych, które zostały wykonane po doręczeniu postanowienia o wstrzymaniu budowy). Sankcja ta jest „oderwana od sprawcy deliktu” – może być nałożona na właściciela nieruchomości również wtedy, gdy nie prowadził on robót budowlanych (a nawet nie wyrażał na nie zgody lub się im sprzeciwiał). Zaskarżony przepis zakłada odpowiedzialność obiektywną, niezależną od indywidualnych okoliczności dokonania deliktu (np. stopnia naruszenia prawa, sytuacji majątkowej). Narusza w ten sposób art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. s. 19-30 skargi).

Skarżący zauważyli, że ochrona praw inwestorów, którym doręczono postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (podmioty podobne), jest różnicowana w zależności od rodzaju prowadzonego postępowania. Te same roboty budowlane mogą być zakwalifikowane do trybu naprawczego określonego zarówno w art. 48, jak i w art. 50-51 prawa budowlanego. W tym pierwszym wypadku stosowana jest sankcja rozbiórki, która ma cel czysto represyjny i uniemożliwia prowadzenie postępowania legalizacyjnego, a w tym drugim – sankcja o charakterze restytucyjnym, która nie zamyka drogi do legalizacji robót budowlanych. Z tych względów art. 50a pkt 1 prawa budowlanego jest niezgodny również z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 2 Konstytucji (por. s. 30-37 skargi).

Zdaniem skarżących, represyjna sankcja przewidziana w art. 50a pkt 1 prawa budowlanego jest wymierzana „bez przyznania stosownych praw i gwarancji charakterystycznych dla odpowiedzialności karnej”, co narusza nie tylko art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, lecz także art. 42 ust. 2 Konstytucji. Dodatkowo może ona być stosowana równocześnie z odpowiedzialnością wykroczeniową w oparciu o art. 93 pkt 13 prawa budowlanego (poprzednio: art. 90 prawa budowlanego), co godzi w konstytucyjną zasadę *ne bis in idem*, wynikającą z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (por. s. 37-45 skargi).

Uzasadniając zarzuty sformułowane w punkcie 2 *petitum* skargi, skarżący wskazali, że art. 48 ust. 2 prawa budowlanego zawierał „pominięcie prawodawcze”, ponieważ do 1 stycznia 2017 r. nie przewidywał możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych. Rozwiązanie to nie spełniało testu proporcjonalności i prowadziło do nieuzasadnionego różnicowania praw podmiotów podobnych z uwagi na tryb postępowania naprawczego. Świadczy to o jego niezgodności z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. s. 47-56 skargi).

Skarżący zwrócili również uwagę, że wstrzymanie robót budowlanych stanowi istotną ingerencję w sferę praw majątkowych i może wywoływać dla inwestora (czy właściciela nieruchomości) poważne, niekorzystne, a niekiedy nieodwracalne skutki. Inwestor pozbawiony prawa do ukończenia budowy nie może w pełny sposób korzystać z przysługującego mu prawa własności, w tym z prawa do ochrony własności i czerpania pożytków. Ingerencja ta jest tym większa, że postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych jest niezaskarżalne i bezterminowe. Powoduje to naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. s. 56-58 skargi).

W kontekście zarzutów podniesionych w punkcie 3 *petitum* skargi, skarżący podkreślili, że w sprawach, w których inwestor odstąpił od warunków pozwolenia na budowę, ukształtowały się dwie linie orzecznicze: „radykalna” i „konstytucyjna”. W rezultacie, w takich samych (lub bardzo zbliżonych) stanach faktycznych organy administracyjne i sądy w sposób arbitralny decydowały, czy wprowadzone zmiany są „istotne” (i podlegają procedurze naprawczej określonej w art. 50-51 prawa budowlanego), czy „więcej niż istotne” (i stosuje się do nich art. 48 prawa budowlanego). Narusza to zasadę równego traktowania podmiotów podobnych i stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności, godząc w art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. s. 66-69 skargi).

Równoległe stosowanie dwóch linii orzeczniczych do tożsamych stanów faktycznych narusza konstytucyjne prawo do sądu, a zwłaszcza prawo do przewidywalności rozstrzygnięć sądowych, wbrew zasadom wynikającym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 2 Konstytucji (por. s. 70-72 skargi).

Nakładanie się sankcji administracyjnych i wykroczeniowych prowadzi dodatkowo do złamania art. 42 ust. 1 Konstytucji (por. s. 72 skargi).

Uzasadniając postawione w punkcie 4 *petitum* skargi zarzuty niekonstytucyjności art. 15z⁴ ustawy o COVID-19, skarżący wskazali, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym wbrew sprzeciwowi skarżącej spowodowało niedopuszczenie jej do udziału w czynnościach procesowych, pozbawienie prawa do przedstawienia argumentów i wniosków (w tym wniosków dowodowych) bezpośrednio przed sądem, pozbawienie prawa do poznania stanowiska pozostałych uczestników i nierozpoznanie uprzednio złożonych wniosków dowodowych. Narusza to zarówno zasadę jawności wewnętrznej postępowania sądowego, jak i zasadę wysłuchania strony przez sąd (stanowiącą także składnik materialnego prawa do obrony). Efekty tego rozwiązania w zakresie przeciwdziałania epidemii są zdecydowanie nieproporcjonalne do wprowadzonych ograniczeń. Jego rezultatem jest naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji (por. s. 79-84 skargi).

Natomiast niezaskarżalność zarządzenia w sprawie rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym powoduje brak możliwości weryfikacji tego orzeczenia w postępowaniu dwuinstancyjnym. Ograniczenie to jest pominięciem prawodawczym, które nie spełnia przesłanek proporcjonalności, ponieważ nie przyspiesza postępowania (zażalenie mogłoby zostać rozpoznane na tym samym posiedzeniu, co sprawa główna) i daje nieskrępowaną możliwość nadużywania prawa do niejawnego rozpoznawania sprawy, z pogwałceniem art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. s. 84-86 skargi).

Skarga konstytucyjna zawierała ponadto wniosek o wstrzymanie wykonania nakazu rozbiórki (por. s. 3-4 oraz s. 86-89 skargi).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w zarządzeniu z 7 czerwca 2023 r. wezwał skarżących do doręczenia odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem wszystkich relevantnych załączników złożonych wraz ze skargą konstytucyjną.

Skarżący wykonali to zarządzenie wraz z pismem z 16 czerwca 2023 r. (data nadania).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 lutego 2024 r. skarżący zostali wezwani do usunięcia braków formalnych skargi przez: 1) doręczenie pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżących w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku ze sprawą, której dotyczy skarga konstytucyjna; 2) doprecyzowanie, z którym z wymienionych w skardze orzeczeń skarżący łączą poszczególne naruszenia swoich konstytucyjnych wolności lub praw; 3) przytoczenie dokładnej treści zaskarżonych przepisów; 4) wskazanie sposobu naruszenia ich konstytucyjnych wolności lub praw, wskazanych w punkcie 1, 2, 3 i 4b *petitum* skargi.

Skarżący ustosunkowali się do powyższego zarządzenia w piśmie z 29 lutego 2024 r., przedstawiając dodatkowe wyjaśnienia oraz składając żądane przez Trybunał pełnomocnictwo. Podkreślili m.in., że ostatecznym orzeczeniem o wszystkich należnych im prawach konstytucyjnych wskazanych w skardze jest wyrok NSA (por. s. 5 pisma). W związku z przejściem na skarżącego obowiązków wynikających z nakazu rozbiórki, naruszenie wszystkich wymienionych w skardze praw konstytucyjnych, które miało miejsce wobec skarżącej, „stało się również naruszeniem konstytucyjnych praw skarżącego”. To skarżący jest obecnie zobowiązany do wykonania orzeczenia opartego o przepisy kwestionowane w skardze (por. s. 26 pisma).

Sędzia Trybunału zarządzeniem z 27 marca 2024 r. wezwał skarżących do doręczenia zawartej przez nich umowy darowizny oraz poinformowania, kiedy przejście prawa użytkowania wieczystego na skarżącego zostało ujawnione we właściwej księdze wieczystej nieruchomości.

Skarżący wykonali powyższe zarządzenie w piśmie z 11 kwietnia 2024 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Obowiązek zidentyfikowania rozstrzygnięcia spełniającego te warunki oraz wskazania adekwatnego przedmiotu i wzorców kontroli ciąży na skarżącym (por. art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna została złożona przez dwoje skarżących (małżonków) w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2022 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA), w którym oddalono skargę kasacyjną skarżącej. Rezultatem tego orzeczenia było uprawomocnienie się decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z 20 czerwca 2018 r. nr [...] (znak: [...]; dalej: nakaz rozbiórki), nakazującej skarżącej

rozbiórkę obiektu budowlanego, wzniesionego na gruncie będącym w jej użytkowaniu wieczystym. Po wydaniu wyroku (a przed zainicjowaniem postępowania przed Trybunałem) skarżąca darowała skarżącemu prawo użytkowania wieczystego gruntu wraz z prawem własności budynku, a skarżący oświadczył, że znany jest mu stan faktyczny i prawny nieruchomości.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji nie jest wykluczone złożenie skargi konstytucyjnej przez kilka osób w związku z jednym ostatecznym orzeczeniem o ich konstytucyjnych wolnościach lub prawach.

W niniejszej sprawie nie zachodzi jednak taka sytuacja. Skarżący nie był uczestnikiem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a w chwili wydania przez ten sąd orzeczenia nie miał żadnego tytułu prawnego do nieruchomości. Nie organizował i nie finansował również prac budowlanych, stanowiących samowolę budowlaną. Wyrok WSA nie rozstrzygał więc w sposób ostateczny o żadnych jego wolnościach lub prawach. Odpowiedzialność skarżącego za wykonanie nakazu rozbiórki powstała dopiero po wydaniu tego orzeczenia – w rezultacie wspomnianej umowy darowizny. Skarga konstytucyjna przysługuje zaś wyłącznie w sytuacji osobistego naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw na skutek ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów.

Wyrok NSA zawierał natomiast ostateczne orzeczenie o prawach skarżącej – został wydany w postępowaniu toczącym się z jej udziałem i powodował uprawomocnienie się decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli budowlanej, stanowiącej jej własność. Skutek ten był jednak ograniczony w czasie – występował tylko do momentu zawarcia umowy darowizny. W chwili wniesienia skargi konstytucyjnej podmiotem zobowiązanym do wykonania nakazu rozbiórki był tylko skarżący, a skarżąca nie miała już interesu prawnego w rozstrzygnięciu sprawy przez Trybunał.

W tej sytuacji niniejsza skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowych warunków formalnych wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK. Skarżący nie dysponują wspólnym orzeczeniem, które rozstrzygałoby w sposób ostateczny o ich wolnościach lub prawach konstytucyjnych. Podniesione w skardze negatywne skutki wyroku NSA w momencie wydania tego wyroku nie dotyczyły osobiście skarżącego, a w stosunku do skarżącej straciły aktualność przed zainicjowaniem postępowania przed Trybunałem. Powoduje to odmowę nadania skardze dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK.

3. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że powyższe okoliczności są wynikiem działania skarżących (zawarcia umowy darowizny).

Skarżąca dopuściła się również istotnych zaniedbań przed wystąpieniem do Trybunału. W ciągu kilkunastu lat od rozpoczęcia budowy miała ona co najmniej kilka szans na doprowadzenie jej do stanu zgodności z prawem (albo przynajmniej zmniejszenie zakresu orzeczonej rozbiórki). Tymczasem, pomimo oczywistego naruszenia wymogów pozwolenia na budowę, nie wystąpiła o zmianę tej decyzji ani nie złożyła odpowiedniego projektu zamiennego. Nie zaskarżyła również postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji. Nie sprzeciwiała się również prowadzeniu prac budowlanych z naruszeniem prawa przez użytkownika nieruchomości (jej ojca).

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna nie może służyć konwalidacji błędów popełnionych przez podmiot inicjujący postępowanie na wcześniejszym etapie sprawy. Jej złożenie jest możliwe tylko wówczas, gdy negatywne położenie skarżącego wynika z niekonstytucyjności zastosowanych wobec niego przepisów, a nie z jego własnego działania (zaniechania).

W niniejszej sprawie przed wniesieniem skargi żaden ze skarżących nie wykazał się dostateczną dbałością o własne interesy: skarżący świadomie i dobrowolnie przejął odpowiedzialność za samowolę budowlaną, a skarżąca akceptowała prowadzenie prac budowlanych wbrew przepisom prawa i nie wykorzystała możliwości ich legalizacji. Należy w tym kontekście dodatkowo zauważyć, że skarżąca wykonuje zawód adwokata. Wobec tego można od niej oczekiwać wyższego niż przeciętny standardu należytej staranności.

Z powyższych względów skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4. Mimo że brak legitymacji skarżących oraz niezachowanie przez nich należytej staranności w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi stanowią odrębne i wystarczające przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu w całości, Trybunał Konstytucyjny postanowił odnieść się także do pozostałych wad formalnych skargi.

5. Skarżący wiążą stawiane w skardze zarzuty z kilkoma rozstrzygnięciami, lecz jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji o wszystkich naruszonych prawach konstytucyjnych wskazują wyrok NSA (por. s. 2-4 pisma z 29 lutego 2024 r.).

Trybunał stwierdził, że orzeczenie to było adekwatnym punktem odniesienia jedynie dla zarzutów dotyczących rozpoznania sprawy przez ten sąd na posiedzeniu niejawnym (por. punkt 4a *petitum* skargi).

Sytuację prawną skarżącej w zakresie obowiązków związanych z samowolą budowlaną (por. punkt 1 *petitum* skargi) zdeterminował natomiast w istocie nakaz rozbiórki, który uprawomocnił się na skutek wydania wyroku NSA.

Wyrok NSA (ani żadne poprzedzające go orzeczenie) nie zawiera natomiast ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji o prawie do wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (por. punkt 2 *petitum* skargi) i zarządzenie przewodniczącego o skierowaniu sprawy rozpoznawanej przez Naczelną Sąd Administracyjny na posiedzenie niejawne (por. punkt 4b *petitum* skargi).

Wyrok ten nie przesądził również o reżimie prawnym odpowiedzialności skarżącej za samowolę budowlaną, tj. zastosowaniu wobec niej procedury wskazanej w art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.; dalej: prawo budowlane) zamiast – jej zdaniem właściwego – trybu z art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego (por. punkt 3 *petitum* skargi). Nastąpiło to na wcześniejszym etapie postępowania – w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 31 stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]), od którego skarżąca nie wniosła skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

W świetle powyższych okoliczności, skarga konstytucyjna w zakresie zarzutów sformułowanych w punkcie 2, 3 i 4b *petitum* skargi nie spełnia wymogów formalnych dotyczących związku między ostatecznym orzeczeniem, jego podstawą prawną oraz naruszeniem praw skarżących, wymaganego przez art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK. Zaskarżone przepisy (w zakresie kwestionowanym w skardze) nie były podstawą orzeczenia wskazanego jako ostateczne i nie mogły doprowadzić do naruszenia praw skarżących w sposób wskazany w skardze. Braki te mają charakter nieusuwalny i powodują odmowę nadania skardze dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK.

6. Skarżący znaczną część swoich zastrzeżeń wiążą nie z treścią zaskarżonych przepisów, lecz z faktem, że zostały one w ich sprawie zastosowane (zamiast przepisów korzystniejszych – mniej dolegliwych lub uwzględniających okoliczności sprawy) lub że zostały zastosowane błędnie. Podnoszą m.in., że decyzja o rozbiórce została adresowana do niewłaściwego podmiotu (osoby niebędącej sprawcą samowoli budowlanej) i obejmuje cały budynek (za-

miast jego części), a dodatkowo całe postępowanie odbywało się w złym trybie. Twierdzą, że nakaz rozbiórki został wydany, choć inwestycja nie wypełniała określonych w ustawie znamion samowoli budowlanej. Podkreślają negatywne skutki długiego czasu trwania postępowania (por. pkt 1 i 3 *petitum* skargi). Wskazują, że Naczelny Sąd Administracyjny nie musiał rozstrzygać sprawy na posiedzeniu niejawnym i nie odniósł się w swoim orzeczeniu do złożonych przez nich wniosków dowodowych (por. punkt 4a *petitum* skargi).

Rozpoznanie tego typu zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej nie jest dopuszczalne. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, nie jest natomiast „sądem faktów” ani „trzecią instancją sądową” (organem uprawnionym do kontroli ustaleń faktycznych w sprawach skarżących i prawidłowości ich subsumpcji).

W omówionym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia więc wymogów dotyczących przedmiotu kontroli, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowanych w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, a nadanie jej dalszego biegu jest wykluczone (por. art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK). Skarga konstytucyjna jest bowiem zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne (nawet wadliwe) zastosowanie.

7. Niezależnie od powyższego, znaczna część podniesionych w skardze zarzutów nie dotyczy bezpośrednio skarżących.

W postępowaniu zakończonym wyrokiem NSA nie wystąpił problem orzekania nakazu rozbiórki w stosunku do osób, które mają tytuł prawny do nieruchomości, lecz nie są sprawcami samowoli budowlanej (por. punkt 1 *petitum* skargi). Decyzja ta (jak jednoznacznie wynika z jej treści) została wydana wobec skarżącej, ponieważ była ona inwestorem prac oraz użytkownikiem wieczystym gruntu.

Nie rozstrzygano w tym postępowaniu również o prawie do wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (por. punkt 2 *petitum* skargi) i zarządzenie przewodniczącego o skierowaniu sprawy rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzenie niejawne (por. punkt 4b *petitum* skargi).

Ze złożonych przez skarżących dokumentów nie wynika, aby w sprawie doszło do kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i karnej za samowolę budowlaną, którą można by było zakwalifikować jako złamanie zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, i naruszenie art. 42 ust. 1 Konstytucji (por. punkt 1 i 3 *petitum* skargi). Skarżący – pomimo wezwania w trybie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK – nie wyjaśnili, w jaki sposób doszło do naruszenia ich praw w tej sferze. W świetle art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK dodatkowo przesądza to o braku możliwości nadania skardze w tym zakresie dalszego biegu.

Skarżący twierdzą, że naruszenie ich praw majątkowych polegało m.in. na objęciu nakazem rozbiórki „tej części budynku, która została zrealizowana zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę” (por. zwłaszcza s. 11 i 23 pisma z 29 lutego 2024 r.). Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje jednak ocenę, wyrażoną w poprzedniej sprawie skarżącej (dotyczącej tej samej inwestycji budowlanej – por. postanowienie z 18 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 85/16, OTK ZU B/2023, poz. 142), że w tym wypadku żadna część budynku nie została wzniesiona zgodnie z pozwoleniem na budowę. Zrealizowany budynek ma inną powierzchnię zabudowy, wysokość, ilość kondygnacji, kubaturę, a także odmienne przeznaczenie i funkcję niż budynek wskazany w pozwoleniu na budowę (które *nota bene* zostało uchylone w 2013 r.).

Wątpliwości budzi również stwierdzenie, że naruszenie praw majątkowych skarżących polegało na pozbawieniu ich „prawa do legalizacji budowy, pomimo że spełnione są wszystkie ustawowe przesłanki legalizacji (budynek jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i przepisami technicznymi)” (s. 14 pisma z 29 lutego 2024 r.). Skarżąca została w 2012 r. zobowiązana do złożenia dokumentów niezbędnych do legalizacji inwestycji, lecz nie skorzystała z tej możliwości w sposób prawidłowy. Ponadto w toku po-

stępowania organy nadzoru budowlanego zwróciły m.in. uwagę, że inwestycja nie spełnia wymogów technicznych w zakresie odległości od budynków sąsiednich.

Nie można również podzielić poglądu, że skarżąca została pozbawiona prawa do poznania stanowiska stron postępowania oraz prawa do obrony w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (por. punkt 4a *petitum* skargi). Z załączonych do skargi dokumentów jednoznacznie bowiem wynika, że została ona poinformowana z wyprzedzeniem o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym i o możliwości zajęcia stanowiska na piśmie (z czego skorzystała, składając liczne wnioski dowodowe). Miała także możliwość zapoznania się z aktami sprawy na zasadach ogólnych.

W omówionym zakresie skarżący nie uprawdopodobnili, że doszło do naruszenia ich praw w sposób wskazany w skardze, która tym samym nabrała charakteru abstrakcyjnego. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 i 2 u.o.t.p.TK nadanie jej dalszego biegu nie jest możliwe (por. art. 61 ust. 4 pkt 1 i 3 u.o.t.p.TK).

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącym przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.