



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 2 października 2025 r.

Pozycja 277

POSTANOWIENIE z dnia 20 czerwca 2024 r. Sygn. akt Ts 91/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.R. 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)”, 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. W.R. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący w 2004 r. zawarł ze swoją córką umowę, na podstawie której przekazał jej prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w K. i zagwarantował sobie prawo nieodpłatnego użytkowania tej nieruchomości. W 2007 r. skarżący wraz z córką uzyskał pozwolenie na budowę i rozpoczął realizację inwestycji. W latach 2008-2023 w tej sprawie toczyło się kilka postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych.

W rezultacie tych postępowań Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. – Powiat Grodzki decyzją nr [...] (znak: [...]) z 21 grudnia 2016 r. nakazał córce skarżącego (jako inwestorowi i właścicielowi nieruchomości) rozbiórkę całego obiektu budowlanego z uwagi na prowadzenie robót budowlanych bez pozwolenia na budowę i pomimo wstrzymania ich wykonania.

Skarżący wraz z córką złożył odwołanie od powyższej decyzji. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. decyzją z 20 czerwca 2018 r. nr [...] (znak: [...]; dalej: decyzja

lub nakaz rozbiórki) uchylił ją w całości ze względu na błędne wskazanie w niej tytułu prawnego córki skarżącego do nieruchomości i nakazał córce skarżącego rozbiórkę całego obiektu budowlanego.

Wspólna skarga skarżącego i jego córki 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 wspólną skargę kasacyjną skarżącego i jego córki wyrokiem z 15 grudnia 2022 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA). Sprawa – pomimo ich sprzeciwu – 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 pełnomocnikowi skarżącego (jego córce) 14 lutego 2023 r.

Córka skarżącego na mocy umowy darowizny z 2 marca 2023 r. przeniosła przysługujące jej prawo do nieruchomości na swojego męża, z zachowaniem dotychczasowego prawa jej użytkowania przez skarżącego.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podkreślił, że wprawdzie nie jest adresem nakazu rozbiórki, jednak od 2004 r. jest użytkownikiem nieruchomości, był inwestorem robót budowlanych (roboty te organizował i finansował) oraz stroną wszystkich prowadzonych postępowań administracyjnych i sądowych dotyczących samowoli budowlanej. Nakaz rozbiórki prowadzi do naruszenia (a wręcz zniweczenia) jego konstytucyjnie chronionych praw majątkowych, a postępowanie w tej sprawie godziło również w jego prawo do jawnego, sprawiedliwego i dwuinstancyjnego rozpoznania sprawy. Ponadto przeciwko skarżącemu mogą zostać skierowane roszczenia regresowe związane z ewentualnym wykonaniem decyzji. Z tego względu ma on „interes prawny we wniesieniu i popieraniu skargi” (por. s. 4-7 skargi).

Skarżący podkreślił, że kwestionowane przez niego 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. Ponadto wszystkie te unormowania „stanowiły podstawę prawną rozstrzygnięcia o nakazie rozbiórki całego obiektu budowlanego wydanego w sprawie skarżącego, a zatem zbadanie zgodności tych przepisów z Konstytucją jest również konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego” (por. s. 4-8 skargi).

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w punkcie 1 *petitum* skargi, skarżący stwierdził, że art. 50a pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414, ze zm.; dalej: prawo budowlane) „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). Zaskarżony przepis zakłada odpowiedzialność obiektywną, niezależną od indywidualnych okoliczności dokonania deliktu (np. stopnia naruszenia prawa). Narusza w ten sposób art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. s. 16-23 skargi).

Skarżący zauważył, 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. 23-29 skargi).

Zdaniem skarżącego, 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. 29-35 skargi).

Uzasadniając zarzuty sformułowane w punkcie 2 *petitum* skargi, skarżący podniósł, 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. 37-44 skargi).

Skarżący zwrócił 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 (czy innych praw majątkowych – np. prawa użytkowania). Ingerencja ta jest tym większa, że postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych jest niezaskarżalne i bezterminowe. Rozwiązanie to jest nieproporcjonalne i prowadzi do różnicowania praw inwestorów w zależności od trybu prowadzonego postępowania. 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. 44-46 skargi).

W kontekście zarzutów podniesionych w punkcie 3 *petitum* skargi, skarżący podkreślił, że w sprawach, w których inwestor odstąpił od warunków pozwolenia na budowę, ukształtowały się dwie linie orzecznicze: „radikalna” i „konstytucyjna”. W rezultacie, w takich samych (lub bardzo zbliżonych) stanach faktycznych organy administracyjne i sądy w sposób arbitralny decydują, 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. 52-55 skargi).

Równoległe stosowanie dwóch linii orzeczniczych do tożsamyh 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. 55-56 skargi).

Nakładanie się sankcji administracyjnych i wykroczeniowych prowadzi dodatkowo do złamania art. 42 ust. 1 Konstytucji (por. s. 57 skargi).

Uzasadniając postawione w punkcie 4 *petitum* skargi zarzuty niekonstytucyjności art. 15zsz⁴ ustawy o COVID-19, skarżący wskazał, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym wbrew jego sprzeciwowi spowodowało niedopuszczenie go 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. 62-66 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. 67-68 skargi).

Skarga konstytucyjna zawierała ponadto wniosek o wstrzymanie wykonania nakazu rozbiórki (por. s. 3-4 oraz s. 68-70 skargi).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w zarządzeniu z 7 czerwca 2023 r. wezwał skarżącego do doręczenia odpisów lub prawidłowo poświadczonych za zgodność z oryginałem relevantnych załączników do skargi.

Skarżący wykonał to zarządzenie w piśmie z 16 czerwca 2023 r. (data nadania).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 lutego 2024 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi przez: 1) doręczenie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy darowizny między skarżącym i jego córką; 2) doręczenie pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku ze sprawą, której dotyczy skarga konstytucyjna; 3) przytoczenie dokładnej treści zaskarżonych przepisów; 4) wskazanie sposobu naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw, wymienionych w punkcie 1, 2, 3 i 4b *petitum* skargi; 5) wykazanie umocowania pełnomocnika skarżącego do odbioru w jego imieniu korespondencji sądowej w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Skarżący ustosunkował się do powyższego zarządzenia w piśmie z 29 lutego 2024 r., przedstawiając dodatkowe wyjaśnienia oraz składając żądane przez Trybunał dokumenty.

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).

Jako ostateczne orzeczenie, w związku z którym złożono skargę konstytucyjną, skarżący wskazał:

– decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z 20 czerwca 2018 r. nr [...] (znak: [...]); dalej: nakaz rozbiórki albo decyzja) – w odniesieniu do zarzutów

sformułowanych w punkcie 1-3 *petitum* skargi oraz

– wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2022 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA), który spowodował uprawomocnienie powyższej decyzji – w odniesieniu do zastrzeżeń ujętych w punkcie 4 *petitum* skargi (por. s. 12 i 60 skargi).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w pierwszym z powyższych orzeczeń właściwy organ nadzoru budowlanego nakazał córce skarżącego rozbiórkę budynku, wzniesionego na gruncie będącym w jej użytkowaniu wieczystym. Rozstrzygnięcie to (jak jednoznacznie wynika z jego treści) nie było adresowane do skarżącego, nie nakładało na niego żadnych obowiązków ani nie przyznawało mu żadnych praw. Tym samym skarżący nie jest legitymowany do złożenia skargi konstytucyjnej w związku z tym orzeczeniem. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, środek ten przysługuje wyłącznie w celu ochrony przed osobistym naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw, które jest rezultatem ostatecznego orzeczenia o sytuacji skarżącego, wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podobna sytuacja występuje również w odniesieniu do wyroku NSA. Celem postępowania sądowoadministracyjnego, zakończonego wydaniem tego orzeczenia, była bowiem kontrola zgodności z prawem nakazu rozbiórki, który nie rozstrzygnął bezpośrednio o żadnych prawach lub obowiązkach skarżącego (por. wyżej). Skarżący brał udział w tym postępowaniu, lecz był w nim reprezentowany przez swoją córkę i nie zajmował odrębnego stanowiska procesowego. Świadczy o tym w szczególności składanie wspólnych pism procesowych, zawierających argumenty niekorzystne dla skarżącego (m.in. że był on jedynym inwestorem samowoli budowlanej, wobec czego jego córka nie powinna być obciążona obowiązkiem jej rozbiórki).

W rezultacie skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowego wymogu formalnego umożliwiającego nadanie jej dalszego biegu, tj. nie dotyczy osobistego naruszenia praw skarżącego. W okolicznościach omawianej sprawy skarżący występuje bowiem w celu ochrony praw podmiotu trzeciego (swojej córki), pomimo że wniosła ona odrębną skargę konstytucyjną (por. skarga konstytucyjna o sygn. Ts 90/23). Stanowi to nieusuwalny brak formalny skargi w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, powodujący odmowę nadania jej dalszego biegu.

3. Powyższe okoliczności są wystarczającym powodem stwierdzenia niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że wskazane jest zasygnalizowanie także innych wad skargi konstytucyjnej, które wzmacniają jej negatywną ocenę pod względem formalnym.

4. Przede wszystkim należy dostrzec, że skarżący nie wykorzystał wszystkich możliwości samodzielnego poprawienia swojej sytuacji prawnej.

W ciągu kilkunastu lat od rozpoczęcia budowy miał on co najmniej kilka szans na doprowadzenie inwestycji do stanu zgodności z prawem (albo przynajmniej zmniejszenie zakresu orzeczonej rozbiórki) przez podjęcie określonych działań faktycznych lub prawnych. Tymczasem, pomimo oczywistego naruszenia wymogów pozwolenia na budowę, nie wystąpił on o zmianę tej decyzji ani nie złożył odpowiedniego projektu zamiennego. Nie zaskarżył również postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji.

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 analizowanej sprawie skarżący w istotny sposób przyczynił się do wydania prawomocnego nakazu rozbiórki samowoli budowlanej w stosunku do jego córki. Skargę konstytucyjną należy więc uznać za oczywiście bezzasadną w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

5. Wątpliwości budzi dostrzegany przez skarżącego związek między konkretnymi naruszeniami praw podmiotowych i wydanymi w sprawie orzeczeniami.

Skarżący prawidłowo łączył zastrzeżenia co do rozpoznania sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym (por. punkt 4a *petitum* skargi) ze wspomnianym już wyrokiem tego sądu z 16 grudnia 2022 r. (sygn. akt [...]). Nakaz rozbiórki był adekwatnym punktem odniesienia dla zarzutów dotyczących zakresu przedmiotowego nakazu rozbiórki (por. punkt 1 *petitum* skargi). W tym zakresie legitymację skargową ma jednak tylko córka skarżącego (por. wyżej).

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 Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzenie niejawne (por. punkt 4b *petitum* skargi).

Wyrok ten nie przesądził również o reżimie prawnym odpowiedzialności za samowolę budowlaną, tj. zastosowaniu 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 – właściwego zdaniem skarżącego – 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 skarżący nie wniósł 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 również z tego powodu nie mogły doprowadzić do naruszenia praw skarżącego 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 wiąże nie z treścią zaskarżonych przepisów, lecz z faktem, że zostały one w sprawie zastosowane (zamiast przepisów korzystniejszych – mniej dolegliwych lub uwzględniających okoliczności sprawy) lub że zostały zastosowane błędnie. Podnosi m.in., że decyzja o rozbiórce obejmuje cały budynek (zamiast jego części), a dodatkowo całe postępowanie odbywało się w niewłaściwym trybie; podkreśla również negatywne skutki długiego czasu trwania postępowania (por. pkt 1 i 3 *petitum* skargi). Wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny nie musiał rozstrzygać sprawy na posiedzeniu niejawnym i nie odniósł się w swoim orzeczeniu do złożonych przez niego 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 sprawie skarżącego 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 okoliczności sprawy, w związku z którą ją złożono.

W wyroku NSA nie rozstrzygano o prawie do wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (por. punkt 2 *petitum* skargi) i zarządzenie przewodniczącego o skierowaniu sprawy rozpoznawanej przez Naczelnny Sąd Administracyjny na posiedzenie niejawne (por. punkt 4b *petitum* skargi).

Ze złożonych przez skarżącego 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 wyjaśnił, w jaki sposób doszło do naruszenia jego 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 twierdzi, że naruszenie jego praw majątkowych polegało m.in. na objęciu nakazem rozbiórki „tej części budynku, która została zrealizowana zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę” (por. zwłaszcza s. 16 pisma z 29 lutego 2024 r.). Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje jednak ocenę, wyrażoną w poprzedniej sprawie dotyczącej tej samej inwestycji budowlanej, zainicjowanej przez córkę skarżącego (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 skarżącego, że naruszenie praw majątkowych polegało na pozbawieniu go „prawa do legalizacji budowy, pomimo że spełnione są wszystkie ustawowe przesłanki legalizacji, tj. budynek jest zgodny z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami technicznymi” (s. 8 pisma z 29 lutego 2024 r.). Skarżący i jego córka zostali w 2012 r. zobowiązani do złożenia dokumentów niezbędnych do legalizacji inwestycji, lecz nie skorzystali z tej możliwości w sposób prawidłowy. Ponadto w toku postępowania 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 skarżący został pozbawiony 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 jego pełnomocnik został poinformowany z wyprzedzeniem o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym i o możliwości zajęcia stanowiska na piśmie (z czego skorzystał, składając liczne wnioski dowodowe). Skarżący miał także możliwość zapoznania się z aktami sprawy na zasadach ogólnych.

W omówionym zakresie skarżący nie uprawdopodobnił, że doszło do naruszenia jego 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 skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.