



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r.

Pozycja 128

POSTANOWIENIE

z dnia 2 grudnia 2025 r.

Sygn. akt SK 33/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Bogdan Święczkowski
Michał Warciński – sprawozdawca
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2025 r., skargi konstytucyjnej G.Z. o zbadanie zgodności:

art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) w zakresie, w jakim użyte w nim sformułowanie „z jakiegokolwiek przyczyny” pozostawia organom administracji możliwość umorzenia postępowania mającego doprowadzić do kontroli działań tych organów w aspekcie zgodności z przepisami prawa, z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 9 kwietnia 2020 r. G.Z. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności „zawartego w art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 2096) [dalej: k.p.a.] sformułowania «z jakiegokolwiek przyczyny» z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie jakim pozostawia organom administracji możliwość umorzenia postępowania mającego doprowadzić do kontroli działań tych organów w aspekcie zgodności z przepisami prawa”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) decyzją z 17 maja 2016 r. umorzył postępowanie naprawcze (legalizacyjne) wszczęte z wniosku właścicielki nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego. Postępowanie dotyczyło budynku jednorodzinnego wybudowanego w ostrej granicy z nieruchomością skarżącego. W ocenie PINB dokumentacja otrzymana z urzędu miejskiego oraz przedłożona przez inwestora, chociaż zawierała pewne braki i nie była kompletna, jest wystarczającym dowodem na to, że ówczesny organ nadzoru budowlanego usankcjonował faktyczne zmiany dokonane w stosunku do projektu dołączonego do pozwolenia na budowę i dopuścił obiekt do użytkowania. Brak było zatem przesłanek do przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego unormowanego w prawie budowlanym. Z tego względu postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowe.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) decyzją z 7 lipca 2016 r. utrzymał w mocy decyzję PINB z 17 maja 2016 r. W ocenie organu drugiej instancji umorzenie postępowania było zasadne. WINB podtrzymał argumenty przedstawione w decyzji PINB. Zwrócił także uwagę, że zgodnie z obowiązującymi w dacie budowy przepisami ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229; dalej: prawo budowlane z 1974 r.) właściciel nieruchomości nie był zobowiązany do przechowywania dokumentów związanych z realizacją obiektu budowlanego. Nie ma więc możliwości żądania ich od obecnego właściciela nieruchomości. Potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia do użytkowania wydane przez Urząd Miejski 16 grudnia 1991 r. świadczy o legalności obiektu i zaakceptowaniu go przez organy nadzoru budowlanego.

Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) na decyzję WINB z 7 lipca 2016 r. wnosząc o jej uchylenie oraz o uchylenie decyzji PINB z 17 maja 2016 r. Skarżący zarzucił organom nadzoru budowlanego m.in. naruszenie art. 105 § 1 i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. przez uznanie, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe. WSA w wyroku z 9 sierpnia 2017 r. oddalił skargę. W ocenie WSA w sytuacji, w której prace budowlane zostały zrealizowane, a następnie zawiadomiono o zakończeniu budowy, nie ma prawnych możliwości prowadzenia postępowania naprawczego na podstawie art. 50-51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332; dalej: prawo budowlane z 1994 r.). Brak sprzeciwu organu albo decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, jest potwierdzeniem legalności obiektu budowlanego. WSA zwrócił także uwagę na występowanie w orzecznictwie odmiennego poglądu. Nie mógł on jednak znaleźć zastosowania, ponieważ ocena skutku wywołanego zawiadomieniem o oddaniu obiektu do użytkowania musiała zostać przeprowadzona na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dacie jego wydania. Zdaniem WSA organy nadzoru budowlanego prawidłowo przyjęły, że wystąpiły okoliczności czyniące wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, prawnie niemożliwe z uwagi na brak przedmiotu postępowania.

Na powyższe orzeczenie WSA skarżący wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Skarżący zarzucił wyrokowi WSA naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 141 § 4 oraz w związku z art. 134 § 1 i art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: p.p.s.a.) oraz przepisów prawa materialnego (art. 37, art. 40 oraz art. 41 ust. 1 prawa budowlanego z 1974 r. w związku z art. 103 prawa budowlanego z 1994 r.). W wyroku z 16 października 2019 r. NSA oddalił skargę kasacyjną. W ocenie sądu niezasadny był zarzut naruszenia art. 103 prawa budowlanego z 1994 r. W dniu wejścia w życie tej ustawy sprawa dotycząca budowy spornego obiektu była już zakończona, nie mógł więc znaleźć zastosowania kwestionowany przepis. Sporny obiekt powstał wprawdzie z naruszeniem warunków pozwolenia na budowę, ale organ dokonał oceny

legalności tych odstępstw w 1991 r. NSA uznał także za bezsporny fakt, że zrealizowany obiekt oddano do użytkowania, co zostało potwierdzone przez organ, po przeprowadzeniu wizji lokalnej 16 grudnia 1991 r. Zgodnie z obowiązującymi ówczesnie przepisami organ nie miał obowiązku wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Postępowanie w sprawie budowy spornego budynku zostało zatem zakończone. Nie jest prawnie możliwe ponowne prowadzenie postępowania w tym samym zakresie. Prawidłowe było więc umorzenie postępowania legalizacyjnego z wniosku właścicielki nieruchomości sąsiadującej z nieruchomości skarżącego. NSA uznał za niezasadne zarzuty naruszenia przepisów p.p.s.a.

1.2. Odnosząc się do zaskarżonego przepisu skarżący zwrócił uwagę na ewolucję przesłanek umorzenia postępowania administracyjnego następującą po 1928 r. i zmierzającą do ich doprecyzowania. Celem postępowania jest załatwienie sprawy co do istoty. Przesłanka jego umorzenia zawarta w art. 105 § 1 k.p.a. zawiera szerokie (pojemne znaczeniowo) pojęcie „jakiegokolwiek przyczyny”, co pozwala organom administracji na taką jego interpretację, która prowadzi do unikania merytorycznego załatwienia sprawy. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie skarżącego. W sprawie, której stroną był skarżący, inicjatorką postępowania była, dążąca do usunięcia stanu niepewności w zakresie legalności zabudowań nabytej przez nią działki, właścicielka nieruchomości sąsiedniej. Uznanie przez organy nadzoru budowlanego bezprzedmiotowości postępowania zamyka możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem skarżącego „w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się dość powszechnie, że jeżeli w trakcie postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę staje się ono bezprzedmiotowe, w związku z wybudowaniem budynku, nie można z góry wykluczyć możliwości zastosowania środków administracyjnych odnoszących się do samowoli budowlanych” (skarga, s. 3).

Sformułowanie użyte w art. 105 § 1 k.p.a. niesie ze sobą ryzyko pochopnego umorzenia postępowania, szczególnie jeżeli organ chce uwolnić się od dokonywania ustaleń w sprawie niejasnych faktów zaistniałych w przeszłości. Osoba zainteresowana merytorycznym i obiektywnym załatwieniem sprawy zostaje pozbawiona należytej ochrony prawnej. Stanowi to naruszenie prawa własności chronionego w art. 21 ust. 1 Konstytucji. „Wadliwa zabudowa działki sąsiedniej oddziałująca w niewątpliwy i negatywny sposób na nieruchomość skarżącego narusza bez wątpienia jego uprawnienia właścicielskie” (skarga s. 3). Brzmienie art. 105 § 1 k.p.a. stanowi ingerencję w prawo skarżącego do korzystania z własności i zmusza go do znoszenia ograniczeń faktycznych i prawnych.

Zdaniem skarżącego „art. 64 Konstytucji odnosi się do ochrony przez organy Państwa prawa własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Nie odnosi się bezpośrednio do czynności procesowych niemniej jednak organy stosujące prawo powinny mieć na względzie ochronę tych praw, o których mowa w art. 64 Konstytucji” (skarga, s. 3).

Skarżący zwrócił także uwagę, że bezprzedmiotowość postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a., zachodzi wtedy, gdy brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego. Skarżący dążył do uzyskania ochrony prawa własności nieruchomości wobec niezgodnego z przepisami prawa budowlanego zagospodarowania działki sąsiedniej. Działania podjęte przez skarżącego przed organami nadzoru budowlanego miały doprowadzić do zbadania sprawy w zakresie ustalenia prawidłowości wydania decyzji zezwalającej na budowę i zatwierdzającej projekt budowlany na działce sąsiadującej bezpośrednio z działką skarżącego. Umożliwiłoby to podjęcie działań naprawczych albo dochodzenie odszkodowania. Tymczasem organy, powołując się na przeszkody zupełnie formalnej natury, nie przeprowadziły żadnej faktycznej kontroli prawidłowości decyzji, powołując się na braki w dokumentacji budowy, wynikające z upływu czasu.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 19 kwietnia 2024 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli, wzorce kontroli i stawiane zarzuty.

Skarżący przedmiotem zaskarżenia uczynił art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.; dalej: k.p.a.). Zaskarżenie ma charakter zakresowy i dotyczy użytego w art. 105 k.p.a. sformułowania „z jakiegokolwiek przyczyny” „w zakresie [w] jakim pozostawia organom administracji możliwość umorzenia postępowania mającego doprowadzić do kontroli działań tych organów w aspekcie zgodności z przepisami prawa”.

Jako wzorce kontroli skarżący wskazał art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Skarżący zarzuca przedmiotowi kontroli naruszenie jego prawa własności, polegające na uchyleniu się organów nadzoru budowlanego od merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej dotyczącej obiektu budowlanego wzniesionego na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego.

2. Ocena dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.

2.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest zależne od ustalenia, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 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).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, 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”. Z przepisu tego oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem

środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

2.2. Rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełniła trzeciej z wymienionych przesłanek wyrokowania w sprawie – nie określono w niej, jakie konstytucyjne prawa lub wolności przysługujące skarżącemu zostały naruszone i w jaki sposób (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a w konsekwencji skarga nie spełniła także czwartej przesłanki – nie uzasadniono w niej zarzutu niezgodności z Konstytucją przedmiotu kontroli z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

Wymienione przesłanki wielokrotnie były wykładane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17 (OTK ZU A/2022, poz. 15) stwierdzono, że „z uwagi na domniemanie zgodności z Konstytucją przepisów prawa, skarżący obowiązani są przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. A więc skarżący powinni 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 wskażą określone unormowania oraz przepisy konstytucyjne, z którymi unormowania te są, w ich opinii, niezgodne. Skarżący obowiązani są przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził ich 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 wzorzec kontroli, a więc ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (por. także postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09).

Według uzasadnienia skargi wadliwie sformułowany art. 105 § 1 k.p.a. pozbawia osoby zainteresowane ochroną prawnej. Wartością chronioną, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, są uprawnienia właścicielskie. Wolności lub prawa wynikające z drugiego wzorca kontroli – art. 64 Konstytucji – zostały omówione w dwóch zdaniach. W pierwszym stwierdzono, że przepis ten „odnosi się do ochrony przez organy Państwa prawa własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia”. Natomiast w drugim zdaniu zaznaczono, że przepis ten „nie

odnosi się bezpośrednio do czynności procesowych niemniej jednak organy stosujące prawo powinny mieć na względzie ochronę tych praw, o których mowa w art. 64 Konstytucji”. W skardze nie dokonano nawet podstawowej wykładni wskazanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji.

Rozpatrywana skardze nie spełniła zatem w stopniu dostatecznym procesowych wymagań z art. 53 ust. 1 pkt 2 oraz 3 u.o.t.p.TK, dlatego wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, a postępowanie w niej należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z tych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.