



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 lutego 2026 r.

Pozycja 20

POSTANOWIENIE z dnia 6 września 2022 r. Sygn. akt Ts 290/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.M. w sprawie zgodności:

art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) w zakresie, w jakim „nie nakłada na organ prowadzący postępowanie naprawcze obowiązku przeprowadzenia – przed wydaniem decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1-3 prawa budowlanego – szczegółowej oceny prawnej czy dokonane przez inwestora naruszenia prawa dadzą się usunąć w toku postępowania naprawczego oraz pozwolą doprowadzić obiekt do stanu zgodnego z prawem, w tym w szczególności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami techniczno-budowlanymi oraz z tych względów różnicuje sytuację prawną stron postępowania naprawczego i legalizacyjnego”, z art. 2, art. 7 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 1 grudnia 2021 r. (data nadania) A.M. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją Starosty Powiatowego w M. z 7 września 2001 r. (nr [...]) zatwierdzono złożony przez skarżącego projekt budowlany oraz wydano pozwolenie na budowę w zakresie rozbudowy budynku gospodarczego.

Wobec stwierdzenia istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, postanowieniem z 21 czerwca 2011 r. (nr [...]), Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w M. (dalej: PINB) zobowiązał skarżącego do wstrzymania robót budowlanych oraz przedstawienia inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych wraz z ich oceną techniczną. Skarżący wykonał nałożone zobowiązanie, w związku z czym PINB postanowieniem z 19 sierpnia 2011 r. (nr [...]; PINB [...]) nakazał skarżącemu przedstawienie zamiennego projektu

budowlanego oraz wykonanie robót budowlanych przystosowujących dotychczas wykonaną część rozbudowy budynku do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami.

Skarżący nie wykonał nałożonych na niego obowiązków, dlatego decyzją z 24 czerwca 2013 r. (nr [...]) PINB nakazał skarżącemu rozbiórkę niezakończonych inwestycji. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: MWINB). Skarga na powyższą decyzję została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) wyrokiem z 28 marca 2014 r. (sygn. akt [...]). Następnie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 10 marca 2016 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA.

Wobec powyższego skarżący wszczął postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji PINB z 19 sierpnia 2011 r. MWINB decyzją z 19 lipca 2016 r. (nr [...]) odmówił stwierdzenia jej nieważności. Decyzja MWINB została uchylona w całości przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) decyzją z 6 września 2016 r. (nr [...]) i przekazana do ponownego rozpoznania przez wydający ją organ. Po ponownym rozpoznaniu sprawy MWINB wydał 20 grudnia 2016 r. decyzję (nr [...]) o treści tożsamej z decyzją nr [...]. GINB, decyzją z 3 lutego 2017 r. (nr [...]), utrzymał w mocy decyzję z 20 grudnia 2016 r. Skarżący złożył skargę na powyższą decyzję, którą WSA oddalił wyrokiem z 23 stycznia 2018 r. (sygn. akt [...]). Natomiast skarga kasacyjna została oddalona przez NSA wyrokiem z 10 lutego 2021 r. (sygn. akt [...]).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 12 stycznia 2022 r. wezwał skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) wskazanie ostatecznego orzeczenia, w rozumieniu art. 79 Konstytucji, w związku z którym wniesiona została skarga konstytucyjna (wraz z czterema kopiami); 2) doręczenie oryginału lub odpisu pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna (wraz z czterema kopiami); 3) udokumentowanie daty doręczenia orzeczenia wskazanego – zgodnie z punktem 1 niniejszego zarządzenia – jako ostateczne (doręczenie np. poświadczonej za zgodność z oryginałem koperty wraz z monitoringiem przesyłki Poczty Polskiej, w której doręczone zostało to orzeczenie lub poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zwrotnego potwierdzenia odbioru tej przesyłki) wraz z czterema kopiami; 4) podanie, czy od wskazanego – zgodnie z punktem 1 zarządzenia – ostatecznego orzeczenia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia (wraz z czterema kopiami); 5) doręczenie odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem (wraz z czterema kopiami): a) orzeczenia wskazanego zgodnie z punktem 1, w związku z którym została wniesiona skarga konstytucyjna (jeśli nie zostało dołączone do skargi jako załącznik), b) orzeczeń (wyroków, postanowień, decyzji, innych rozstrzygnięć) potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej (jeśli nie zostały dołączone do skargi jako załączniki), c) dokumentów i rozstrzygnięć wymienionych w spisie załączników do skargi konstytucyjnej od punktu 2 do 13; d) jednego odpisu skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.

W piśmie z 4 lutego 2022 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania. Złożył pełnomocnictwo, na mocy którego upoważnił adwokata do „sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej (...) oraz reprezentowania (...) przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 10 lutego 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt [...]” oraz wniosok o „przedłużenie terminu na uzupełnienie braków formalnych skargi o 21 dni, gdyż w określonym terminie nie było możliwe uzyskanie przez skarżącego wszystkich wymaganych dokumentów”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2022 r. przedłużony został termin do usunięcia braków formalnych o 7 dni. Pismem z 19 kwietnia 2022 r. (data

nadania) skarżący odniósł się do powyższego wezwania. Doprecyzował m.in., że orzeczeniem ostatecznym jest wyrok NSA z 10 lutego 2021 r. (sygn. akt [...]), od którego nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia oraz złożył pełnomocnictwo szczególne, kopię zwrotnego poświadczenia odbioru przesyłki i poświadczone za zgodność dokumenty i rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu skargi skarżący podkreślił, że obowiązujący obecnie przepis ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) pozwala organowi prowadzącemu postępowanie naprawcze na wydanie decyzji nakazującej przywrócenie budynku do stanu zgodnego z prawem bez wcześniejszego sprawdzenia czy jest to w ogóle możliwe. Zaznaczył jednocześnie, że próba wykonania nałożonego na inwestora obowiązku może wiązać się z powstaniem po jego stronie znacznych wydatków, które w razie ustalenia, że budynku nie da się zalegalizować, są zbędne.

Zaistniała sytuacja godzi, zdaniem skarżącego, w zasadę zaufania obywateli do państwa, która oznacza ochronę i respektowanie słusznie nabytych praw i interesów w toku, z zasadą legalizmu i praworządności, ponieważ kompetencje organu nie zostały wskazane wprost, a orzecznictwo dotyczące poruszanej materii nie jest jednolite oraz zasadę równości wobec prawa z uwagi na jednakowe traktowanie inwestorów będących stroną postępowania naprawczego i tych będących stroną postępowania legalizacyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Warunkiem skuteczności skargi konstytucyjnej jest spełnienie wymogów wynikających z Konstytucji oraz 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).

2. Złożona skarga nie spełnia warunków formalnych, co uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu.

2.1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna może być wniesiona w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia w sprawie.

2.2. Wypełniając obowiązek wskazania i załączenia do skargi rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego, skarżący przedstawił wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2021 r. (sygn. akt [...]). Trybunał ustalił z urzędu, że orzeczenie to zostało doręczone skarżącemu 8 marca 2021 r. Nadto datę doręczenia ustalono na podstawie złożonej do akt zwrotki z potwierdzeniem odbioru.

2.3. Termin do wniesienia skargi konstytucyjnej należy liczyć od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia, czyli w analizowanej sprawie od 8 marca 2021 r. Rozpatrywana skarga została natomiast nadana w urzędzie pocztowym 1 grudnia 2021 r., a więc po upływie określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK terminu. Okoliczność ta jest samodzielną podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu (art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK).

3.1. Niezależnie od powyższego należy również zwrócić uwagę, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji jednym z warunków złożenia skargi jest naruszenie tych norm konstytucyjnych, które regulują wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i określone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub

prawa, które zostały naruszone, a także określić sposób tego naruszenia (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

3.2. Skarżący żąda zbadania zgodności zakwestionowanego w skardze przepisu z: zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadami legalizmu oraz praworządności z art. 7 Konstytucji oraz zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak przypomnieć, że Trybunał w swoich orzeczeniach wyraża pogląd, zgodnie z którym wskazane zasady każdorazowo wymagają odniesienia reguł z nich wynikających do praw podmiotowych jednostki. W wyroku z 13 stycznia 2004 r. (sygn. SK 10/03) Trybunał stwierdził, że wskazane wzorce kontroli nie mogą stanowić – według utrwalonego orzecznictwa – samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu skargowym. Przepisy te gwarantują określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, działania organów władzy publicznej oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak ani art. 2, ani art. 7, ani też art. 32 Konstytucji nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa (por. OTK ZU nr 1/A/2004 poz. 2).

Mając powyższe na względzie Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia także przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanej w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, tj. wskazania naruszonych praw, a w konsekwencji określenia sposobu ich naruszenia.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił 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.