



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt P 9/22  
BAS-WAK-1753/22

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

  
1154

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia z dnia 16 sierpnia 2022 r. (sygn. akt P 9/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W dniu 17 września 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie o sygn. akt P 9/22 zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie (dalej: sąd, sąd pytający, sąd występujący z pytaniem prawnym) z 16 sierpnia 2022 r.

2. Sąd występujący z pytaniem prawnym w postanowieniu z 16 sierpnia 2022 r. (sygn. akt ) przedłożył Trybunałowi Konstytucyjnemu wątpliwości w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: pr. bud.). Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 99, poz. 665) i nabrał mocy obowiązującej 20 czerwca 2007 r.

Wskazany jako przedmiot kontroli przepis stanowi, że: „[k]to nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Przepis ten w zakresie obejmującym zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami” utracił moc z dniem 12 lutego 2021 r. na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2021 r. (sygn. akt P 15/17).

Art. 61 pr. bud., do którego zacytowany przepis odsyła, przewiduje, że: „[w]łaściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany:

- 1) utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 2) zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz

jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska”.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 pr. bud. „[o]biekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1–7”.

3. Sąd poddał art. 91a pr. bud. pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego w ściśle określonym zakresie normatywnym. Postawił bowiem pytanie: „czy art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2021 nr 2351 ze zm.) w ramach odesłania do art. 61 powołanej ustawy, w zakresie w jakim dotyczy «zarządcy obiektu budowlanego», bez jednoznacznego doprecyzowania owego znamienia określającego podmiot przestępstwa indywidualnego, jest zgodny z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?».

## **II. Stan faktyczny**

Na podstawie uzasadnienia postanowienia z 16 sierpnia 2022 r. (s. 1-2) można zrekonstruować następujący stan faktyczny sprawy.

Przed pytającym sądem toczy się postępowanie karne, w którym oskarżonemu zarzucono, iż w okresie od grudnia 2007 r. do czerwca 2012 r. w W , sprawując jednoosobowy zarząd nieruchomością wspólną, „nie dopełnił ciężącego na nim z mocy art. 61 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane w zw. z art. 22 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, obowiązku utrzymania ww. obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym oraz nie zapewnił właściwego bezpieczeństwa użytkowania obiektu m.in. bezpieczeństwa przeciwpożarowego”. Według aktu oskarżenia zachowanie to wyczerpywało znamiona występkę opisanego w art. 91a pr. bud.

Postanowieniem z lipca 2015 r., Sąd Rejonowy umorzył postępowanie karne w tej sprawie na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 ustawy z dnia

6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Podstawą umorzenia było przede wszystkim ustalenie, że „zarzuconemu oskarżonemu czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego z uwagi na to, że skoro ustawodawca nie zdefiniował pojęcia «zarządcy obiektu budowlanego», to zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege stricta* nie można wskazać, aby oskarżony był zarządcą obiektu budowlanego w sytuacji, gdy był on członkiem zarządu wspólnoty mieszkaniowej”. Ponadto sąd wskazał, że „podmiotami, do których adresowana jest dyspozycja art. 61 Prawa budowlanego są: właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, przy czym w przedmiotowej sprawie pojęcie «właściciel» obejmuje ogół właścicieli lokali wchodzących w skład określonej nieruchomości, tj. wspólnotę mieszkaniową. Natomiast funkcji zarządcy obiektu budowlanego nie można utożsamiać z funkcją członka zarządu wspólnoty mieszkaniowej”.

Orzeczenie to zostało zaskarżone przez prokuratora i oskarżyciela posiłkowego. Postanowieniem z października 2015 r. (sygn. akt ), Sąd Okręgowy w W uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Sąd odwoławczy wskazał w uzasadnieniu, że: „z pewnością czyn z art. 91a Prawa budowlanego jest przestępstwem indywidualnym, ale konieczna jest kompleksowa analiza czy członek zarządu może ponosić odpowiedzialność kamą, a więc czy spełnia kryteria podmiotu określone przepisem karnym”.

W związku z ponownym rozpoznaniem sprawy Sąd Rejonowy skierował sprawę na rozprawę, na której przeprowadzono postępowanie dowodowe. W związku z informacją o toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawie pod sygn. akt P 15/17, dotyczącej zbadania konstytucyjności art. 91a pr. bud., postanowieniem z 18 września 2017 r. sąd zawiesił postępowanie w sprawie.

W uzasadnieniu postanowienia z 16 sierpnia 2022 r. brak jest informacji, czy i kiedy sąd podjął zawieszony postępowanie w związku z tym, że sprawa o sygn. akt P 15/17 została rozstrzygnięta przez Trybunał wyrokiem z 9 lutego 2021 r.

### **III. Zarzuty sądu**

Z sentencji pytania prawnego wynika, że jako wzorce kontroli sąd wskazuje art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego, po przedstawieniu treści art. 91a pr. bud., sąd stwierdza, że nie ma definicji legalnej pojęcia „zarządca obiektu budowlanego”. Następnie w nawiązaniu do orzecznictwa TK podkreślono, że jako najistotniejszą dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją „należy wskazać zasadę *nullum crimen sine lege certa*, a niejako wtórnie na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zasadę *nullum crimen sine lege stricta*”.

Następnie sąd zwrócił uwagę, że w art. 91a pr. bud. znajdują się liczne odesłania, które w przypadku zwrotu „zarządca obiektu budowlanego” mogą prowadzić do niejednoznacznych rezultatów interpretacyjnych. Konkretnie przepis ten zawiera odesłanie do art. 61 tej ustawy „i choć taki zabieg legislacyjny nie oznacza automatycznie niezgodności ze standardami konstytucyjnymi, to nie jest dopuszczalne, aby w wyniku jego zastosowania doszło do wątpliwości co do spełniania przez adresata znamion czynu zabronionego, a tym bardziej wątpliwości kim właściwie jest ów adresat” (pytanie prawne, s. 4).

Następnie sąd powołuje się na poglądy wyrażone w doktrynie i podkreśla, iż „skomplikowany sposób sformułowania regulacji zawartej w art. 91a Prawa budowlanego i związana z tym niejasność przepisu karnego może powodować określone komplikacje i zarzuty związane z tym, że zwłaszcza w przypadku formułowania przepisów karnych wymagany jest wysoki stopień konkretności i jasności” (pytanie prawne, s. 5).

Sąd dostrzega, że „w ustawodawstwie znajdują się unormowania dotyczące «zarządcy». Jednak w ustawach odnoszących się do nieruchomości nie występuje pojęcie, które bez żadnych wątpliwości mogłoby się pokrywać zakresowo ze wskazanym podmiotem czynu zabronionego, stąd też nie mogą one mieć rozstrzygającego charakteru w zakresie tego pojęcia na gruncie prawa budowlanego”. Przykładowo wskazano, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048) właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. Dodatkowo art. 20 tejże ustawy stanowi, że jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych jest większa niż trzy właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. W kolejnych przepisach, m.in. w art. 29, jest już mowa o zarządzie lub zarządcy, któremu

powierzono zarząd nieruchomością wspólną. Sąd zauważa, że również ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) operuje pojęciem zarządcy nieruchomości, stanowiąc w art. 184a, że „zarządca nieruchomości to przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą z zakresu zarządzania nieruchomościami”.

Dodatkowo o „wadliwości” art. 91a pr. bud. świadczą w ocenie sądu uchybienia, na jakie powołał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 15/17. Jednak z uwagi na ograniczony zakres tego orzeczenia TK nie może ono być podstawą rozstrzygnięcia w postępowaniu, w ramach którego złożono pytanie prawne.

#### **IV. Analiza formalna**

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań wymaga uprzedniego przeprowadzenia rozważań o charakterze formalnoprawnym, których celem jest ustalenie, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał pytania prawnego jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Dopuszczalność skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem uwarunkowana jest bowiem spełnieniem przez sąd wymogów formalnych wynikających z art. 193 Konstytucji, jak też – rozwijających go – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

Analiza formalnoprawna powinna prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne ani zbędne (art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 uTK). Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek procesowych skutkować powinno umorzeniem postępowania. Analizy wymaga głównie to, czy pytanie prawne sądu spełnia kluczowe warunki dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał, a zatem przesłankę: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Niespełnienie co najmniej jednej z nich sprawiłoby, że dalsze procedowanie przez Trybunał byłoby niedopuszczalne.

2. Przesłanka podmiotowa wymaga, aby pytanie prawne zostało wniesione przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji, czyli sprawujący wymiar sprawiedliwości

państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03).

Druga z wymienionych wcześniej przesłanek polega na tym, że przedmiotem pytania prawnego sąd winien uczynić akt normatywny (lub konkretny przepis czy normę prawną), domagając się dokonania przez Trybunał oceny jego zgodności z normami mającymi wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa. Przedmiotem pytania prawnego mogą być przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, jak i przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania. Nie ma również przeszkód, aby sąd uczynił przedmiotem kontroli przepisy kompetencyjne czy ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa. Przedmiotem sprawy może być wyłącznie taki przepis, który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i – w oparciu o który – sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie. Innymi słowy, pytaniem może być objęty tylko taki przepis (przepisy), który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10).

Przesłanka funkcjonalna zakłada istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem jednostkowej sprawy toczącej się przed sądem, który występuje do TK z pytaniem prawnym. W doktrynie wskazuje się, że przesłanka funkcjonalna „odnosi się wyłącznie do pytania prawnego, rzutując na celowość jego przedstawienia. Ze względu na wskazany wymóg niedopuszczalne jest przedstawianie pytań prawnych, zanim sąd pytający ustali w postępowaniu, czy stan faktyczny sprawy rozpoznawanej przez sąd wypełnia hipotezę zakwestionowanego przepisu” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165).

Występujący z pytaniem prawnym sąd powinien wyjaśnić, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 52 ust. 2 pkt 5 uTK). To wyjaśnienie powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku Trybunału dla sprawy zawistej przed sądem, przy czym wymóg ten należy rozumieć jako uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego i nie jest on tożsamy z wymogiem uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołania dowodów na jego poparcie). Na sądzie spoczywa obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wykazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie toczącej się

przed nim sprawy uległoby zmianie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału o jego niekonstytucyjności (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Jednym z aspektów przesłanki funkcjonalnej jest konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury przewidzianej w art. 193 Konstytucji. Jeżeli sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu w kwestii konstytucyjności norm prawnych mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (zob. m.in. postanowienie TK z 14 listopada 2017 r., sygn. akt P 13/17). Inaczej mówiąc, oceniając tzw. relewantność pytania prawnego, należy mieć na uwadze, czy rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych jest możliwe do usunięcia przez sam sąd pytający w drodze reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w tym przede wszystkim wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

Przesłanka funkcjonalna wymaga również, aby wyeliminowanie z porządku prawnego kwestionowanego przez sąd przepisu wywarło wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, s. 165-166; wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r., sygn. akt P 8/18). Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań „przy okazji” rozstrzyganej sprawy. Sąd powinien wykazać zatem istotne wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że kwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa.



Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, ponieważ nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt P 5/18).

Trybunał Konstytucyjny jest przy tym zobowiązany do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W konsekwencji, w razie niespełnienia bądź niewykazania spełnienia tej przesłanki, postępowanie podlega umorzeniu. Ponadto sąd może inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 193 Konstytucji jedynie wówczas, kiedy nie ma innej możliwości rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy bez zastosowania normy uznawanej za niekonstytucyjną (postanowienie TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt P 77/15).

3. Na podstawie powyższych ustaleń ocenić należy, czy w sprawie zostały spełnione wymienione wcześniej przesłanki dopuszczalności pytania prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie przesłanka podmiotowa została spełniona. Z pytaniem prawnym wystąpił Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, który wyraźnie i imiennie wymieniony jest w § 3 pkt 40 lit. f rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. poz. 2548). Należy też przyjąć, że w niniejszej sprawie występuje przesłanka przedmiotowa. Sąd zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie oceny określonej regulacji rangi ustawowej z hierarchicznie wyższymi i jednoznacznie wskazanymi w pytaniu prawnym normami konstytucyjnymi.

4. Bardziej wnikliwej analizy wymaga kwestia przesłanki funkcjonalnej, a zwłaszcza ocena, czy sąd w należyty sposób wykazał jej spełnienie.

W tym zakresie sąd składający pytanie prawne wskazuje bardzo lakonicznie, że stwierdzenie przez TK niezgodności z Konstytucją spowoduje, że „brak będzie podstaw do przypisania oskarżonemu odpowiedzialności karnej” (s. 5). Sąd nie przedstawił wprost odrębnej precyzyjnej argumentacji, w jaki sposób rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy uległoby zmianie, gdyby art. 91a pr. bud. utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału o jego niekonstytucyjności. Można się tylko domyślać się, że na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego

sąd ustalił, że w rozpatrywanej przezeń sprawie doszło do realizacji znamion strony przedmiotowej występku opisanego w art. 91a pr. bud. Tym niemniej należy jednak w tym miejscu podnieść, że zanim TK przystąpi do merytorycznej oceny zarzutów, jest władny m. in. do zbadać, czy sąd dokonał czynności umożliwiających określenie przedmiotu rozstrzyganej sprawy tak, aby można było ustalić jego podstawę normatywną i „czy sąd prawidłowo zakwalifikował poczynione ustalenia z punktu widzenia hipotezy zaskarżonej normy prawnej” (M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 123). Uzasadnianie pytania prawnego nie pozwala na tego rodzaju ocenę. Brak bowiem informacji o ustaleniach faktycznych istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, których dokonał sąd. Przy tym, realizacji tego obowiązku nie realizuje samo przytoczenie zarzutów zawartych w akcie oskarżenia.

5 Jak już wcześniej wskazano sąd postawił pytanie o konstytucyjność zawartego w art. 91a pr. bud. odesłania do art. 61 tej ustawy „w zakresie w jakim dotyczy ono «zarządcy obiektu budowlanego»”. Pytanie prawne ma więc tzw. charakter zakresowy, tj. nie dotyczy całej treści normatywnej zawartej w kwestionowanym przepisie, a tylko niektórych norm wynikających z określonej jednostki systematycznej tekstu prawnego. Jest to w pełni dopuszczalne, ale przyjmując należy, że jeśli sąd składa do Trybunału pytanie o charakterze zakresowym, to normy, których konstytucyjność kwestionuje, muszą być dostosowane do wymogów, które wynikają z art. 193 *in fine* Konstytucji. Należy w związku z tym – po pierwsze – zauważyć, że postawiony przed sąd pytający problem konstytucyjności podstawy prawnej rozstrzygnięcia sformułowany został w sposób zbyt szeroki w stosunku stanu faktycznego sprawy. Jak wskazano wyraźnie w uzasadnieniu pytania prawnego: „[w] stanie faktycznym sprawy, która legła u podstaw wystosowania pytania prawnego istnieją wątpliwości, czy oskarżony «sprawując jednoosobowy zarząd nieruchomością wspólną położoną [...]», winien być traktowany jako „zarządca obiektu budowlanego” (pytanie prawne, s. 4). Jak z tego wynika, rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności jest niezbędne nie w zakresie, w jakim zaskarżony przepis dotyczy zarządcy obiektu budowlanego, ale w dużo węższej skali ograniczonej do osób, sprawujących jednoosobowy zarząd nieruchomością wspólną zgodnie z przepisami ustawy o własności lokali. Powoduje to, że analiza innych przypadków, tj. kwestii objęcia regulacją zawartą w art. 91a pr. bud. innych osób (tj. osób, co do których podstawą

zaliczenia ich do kręgu zarządców obiektu budowlanego byłyby przepisy innych ustaw) nie ma wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Po drugie, uprzedzając dalsze rozważania, zauważyć należy, że katalog osób, które są (lub mogą być) zaliczane do kategorii zarządców obiektu budowlanego jest szeroki i zróżnicowane są podstawy takiej kwalifikacji. W tym zakresie, tj. co do innych ewentualnych podstaw włączenia określonych osób do tej kategorii sąd nie przedstawia właściwie żadnej konkretnej argumentacji, stwierdzając tylko ogólnikowo, że: „[w] innych ustawach odnoszących się do nieruchomości nie ma pojęcia, które bez żadnych wątpliwości mogłoby się pokrywać zakresowo ze wskazanym podmiotem czynu zabronionego” (pytanie prawne, s. 4) Trudno byłoby to uznać za właściwe uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją.

Podsumowując, uzasadniony wydaje się wniosek, że zważywszy na stan faktyczny sprawy zawisłej przed pytającym sądem postępowanie przed TK byłoby dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ono objęcia przez art. 91a w związku z art. 61 pr. bud. odpowiedzialnością karną osób sprawujących zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali, traktowanych jako zarządców obiektu budowlanego. W pozostałym zakresie postępowanie to powinno natomiast zostać umorzony w związku z niespełnieniem przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Należy podkreślić, że: „Trybunał Konstytucyjny bez względu na podstawę wszczęcia postępowania przeprowadza zawsze kontrolę abstrakcyjną zakwestionowanego przepisu, jednak zakres rozstrzygnięcia Trybunału w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym ograniczony jest znaczeniem odpowiedzi na to pytanie dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem pytającym” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, zob. również postanowienie TK z 30 marca 2022 r., sygn. akt P 12/19).

6. Kolejną istotną kwestią jest ocena, czy spełniony został ten aspekt przesłanki funkcjonalnej, który wyraża się w braku możliwości usunięcia problemu podniesionego w pytaniu prawnym w drodze wykładni. Pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu w kwestii konstytucyjności norm prawnych mogą być usunięte w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją.

Należy przy tym przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem TK „[n]a treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza” (por. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. akt P 18/08 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

W niniejszej sprawie sąd nie przedstawił wykładni językowej zakwestionowanej regulacji, a wykładnię systemową ograniczył właściwie do stwierdzenia, że w ustawie prawo budowlane nie ma definicji legalnej zarządcy obiektu budowlanego i nie występuje ono w innych ustawach. Tymczasem w świetle wykładni językowej należy przyjąć, że „zarządcą jest ten, kto zarządza czymś” (*Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zarzadca;2543918.html> – 22.11.2022), „ten, kto sprawuje zarząd, administrator” (*Popularny Słownik Języka Polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 200, s. 858) lub też dokładniej „ten, kto zarządza pewnym majątkiem w mieniu właściciela” (*Słownik Języka Polskiego*, red. M. Bańko, t. VI, Warszawa 2007, s. 357).

Jeśli chodzi o wykładnię systemową, to podkreślić należy, że wyrażenie „zarządca obiektu budowlanego” występuje w szeregu przepisów pr. bud., a ich treść może mieć wpływ na interpretację tego pojęcia. Na znaczenie w tym przypadku wykładni systemowej zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 lipca 2008 r. (sygn. akt II OSK 1214/07), w którym stwierdzono, że: „ustalenie znaczenia pojęcia «zarządca obiektu budowlanego», zakresu jego uprawnień, należy dokonać w oparciu o wszystkie przepisy Prawa budowlanego, w których użyto tego pojęcia”, a „ustalenie znaczenia danego pojęcia ustawowego w oparciu tylko o wykładnię jednego przepisu, w którym zostało użyte to pojęcie, może wypaczyć jego znaczenie i prowadzić do błędnych wniosków”. Podstawą stanowiska NSA była przy tym jedna z zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą „do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”. Tak więc ustalenie, że treść jednego „wyzolowanego” przepisu jest niejasna, nie wystarcza jako podstawa twierdzeń, że jest on niezgodny z konstytucyjną zasadą określoności.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że sąd powołuje się ogólnie na wyrażane w doktrynie poglądy, z których wynika, że konkretna treść zakazu wynikającego z art. 91a w związku z art. 61 pr. bud. jest niejasna. Sąd pomija jednak, że w doktrynie

formułuje się również dość precyzyjne definicje tego pojęcia. Stwierdza się mianowicie, że „[z]arządcą obiektu budowlanego jest podmiot posiadający wynikający z ustawy, umowy lub decyzji administracyjnej tytuł prawny do władania nieruchomością, np. użytkownik wieczysty, użytkownik, podmiot sprawujący trwały zarząd, wspólnota mieszkaniowa sprawująca zarząd nad nieruchomością wspólną czy też spółdzielnia mieszkaniowa sprawująca zarząd nad mieniem spółdzielni. Za zarządcę obiektu budowlanego może być również uznany syndyk masy upadłościowej lub likwidator” (D. Sypniewski [w:] R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W. Ł. Gunia, D. Sypniewski, *Prawo budowlane. Komentarz*, LEX/el, Warszawa 2022, uw. 5 do art. 61). Należy zauważyć, że w świetle zacytowanego poglądu zarząd wspólnoty mieszkaniowej czy też osoba, wchodząca w skład tegoż zarządu nie są zarządcami obiektu budowlanego. Powyżej przywołane stanowisko jest nie tylko wynikiem „autorskich” indywidualnych ustaleń, ale oparte jest na orzecznictwie sądów administracyjnych. Przyjmują one bowiem, że „[z]arządcą obiektu budowlanego w rozumieniu regulacji p.b. [pr. bud. – uw. własna] jest podmiot, który uzyskuje prawo zarządzania tym obiektem, będącym cudzą własnością w imieniu własnym i z wyłączeniem właściciela. Zdarzeniem prawnym skutkującym powstaniem zarządu może być przy tym zarówno umowa cywilnoprawna (np. umowa ustanawiająca zarząd nieruchomością, umowa ustanawiająca zarząd nieruchomością wspólną), jak i władczy akt administracyjny (np. oddanie nieruchomości w trwały zarząd), czy też orzeczenie sądu powszechnego (np. wszelkie przypadki ustanowienia zarządu przymusowego, względnie ustanowienia syndyka, gdy masa upadłości obejmuje nieruchomość)” (wyrok WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2891/17; zob. także wyroki WSA w Gliwicach z 23 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 705/18 i WSA w Łodzi z 7 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 426/20).

Trzeba w dalszej kolejności stwierdzić, że treść art. 61 pr. bud. w zakresie rozumienia pojęcia „zarządca obiektu budowlanego” w kontekście statusu zarządu wspólnoty mieszkaniowej została również bezpośrednio poruszona i bliżej przeanalizowana w wielu innych orzeczeniach sądowo-administracyjnych. Wskazano w nich jednoznacznie, iż „obowiązki wynikające z art. 61 i art. 66 Prawa budowlanego powinny być nałożone na wspólnotę mieszkaniową, a nie na zarząd wspólnoty” (zob. wyrok NSA z 25 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 1214/07). Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że „O ile ustalenie właściciela nieruchomości nie nastrocza większych problemów, o tyle przyjęcie kto w danym przypadku jest zarządcą obiektu,

może być kłopotliwe. Wynika to z braku jednolitej definicji «zarządcy obiektu» oraz z szerokiego spektrum przypadków powstających na kanwie analizowanego przepisu». Dodaje jednak, że „[p]omocne w ustaleniu pojęcia «zarządcy obiektu budowlanego» jest odwołanie się do takiej cechy, jak władanie tą nieruchomością. Przymiot ten oznacza każdorazowo określony zakres władztwa danego podmiotu, a przez to i uprawnień przysługujących względem konkretnego obiektu budowlanego, związanych z jego funkcjonowaniem». Wskazuje się też, że zarząd to podejmowanie pewnych czynności faktycznych względem nieruchomości, w oparciu o określony tytuł prawny (zob. wyroki NSA z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3437/18 i 6 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 2949/18).

W nawiązaniu do wcześniejszych ustaleń podkreślenia wymaga konsekwentne stanowisko sądów administracyjnych w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy zarząd wspólnoty mieszkaniowej może być uważany za zarządcę obiektu budowlanego w rozumieniu art. 61 pr. bud. W wyroku z 9 maja 2005 r. (sygn. akt VII Sa/wa 752/04) WSA w Warszawie stwierdził, że: [z]arząd Wspólnoty w myśl art. 21 ust. 1 cytowanej ustawy [ustawy o własności lokali – dop. własny] kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali. Z tej właśnie przyczyny obowiązki wynikające z art. 61 i 66 Prawa budowlanego związane z utrzymaniem należytego stanu technicznego obiektu budowlanego, w którym funkcjonuje Wspólnota Mieszkaniowa winny być nałożone właśnie na ten podmiot”. W uzasadnieniu wyroku tego sądu z 6 września 2005 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1498/04) przeczytać można, że: „[p]rzepis art. 61 ustawy Prawo budowlane, obowiązek użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem i utrzymania go w należytych stanie technicznym i estetycznym, nakłada na właściciela lub zarządcę budynku. Zarząd wspólnoty nie jest zarządcą w wyżej przedstawionym rozumowaniu”. Należy też zacytować fragment uzasadnienia wyroku NSA z 28 lutego 2002 r. (sygn. akt IV 2231/00), zgodnie z którym: „[w] nieruchomości zarządzanej przez wspólnotę mieszkaniową zarządzającym rzeczą wspólną, a więc w istocie «zarządcą obiektu», w rozumieniu przepisów tego rozdziału, jest właśnie ta wspólnota. Nie można natomiast traktować jako «zarządcę obiektu» podmiotu, któremu wspólnota mieszkaniowa powierzyła obowiązki administrowania nieruchomością”. Koresponduje z tym stanowisko zajęte przez WSA w Warszawie w wyroku z 13 listopada 2019 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2346/19), zgodnie z którym: „[a]dresatem nakazu wykonania obowiązków wynikających z art. 66

w zw. z art. 61 Prawa budowlanego, jeżeli dotyczą one części wspólnych nieruchomości, co do zasady pozostaje wspólnota mieszkaniowa. Obowiązek prawidłowego utrzymania i użytkowania budynku jako całości spoczywa bowiem zasadniczo na wszystkich właścicielach”.

Przytoczone orzeczenia potwierdzają fakt, że w orzecznictwie ukształtowało się stanowisko precyzujące treść pojęcia „zarządca nieruchomości”, co znajduje potwierdzenie również w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym kontekście trzeba zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego znamiona przestępstwa muszą być sformułowane na tyle jasno i przejrzyste, aby „w drodze zwykłego ich odczytania, względnie dokonania wykładni sądowej, dało się w sposób nie budzący wątpliwości odróżnić zachowanie przez prawo zakazane od działania lub zaniechania prawnie indyferentnego” (zob. wyrok TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt SK 35/12). W ocenie Sejmu nie można zatem w niniejszej sprawie całkowicie pominąć znaczenia orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym doprecyzowane zostało pojęcie „zarządca nieruchomości”. Sąd pytający, w ocenie Sejmu, pominął całkowicie tę okoliczność.

Nie jest rolą Sejmu jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dokonywanie oceny trafności poglądów prawnych sądów administracyjnych. Przytoczone wyżej orzeczenia świadczą jednak o tym, że w drodze zastosowania reguł interpretacyjnych możliwe jest wyjaśnienie wątpliwości podnoszonych przez sąd pytający w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Najważniejsze w kontekście dopuszczalności pytania prawnego wydaje się więc to, że sąd pytający w ogóle nie zwrócił uwagi na ten aspekt wykładni art. 91a w związku z art. 61 pr. bud. Naturalnie sąd karny nie jest związany poglądami prawnymi sądów administracyjnych (nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że w sprawie zachodzi sytuacja opisana w art. 8 § 2 k.p.k.). Jednak przyjmując, że przestępstwo opisane w art. 91a pr. bud. ma charakter indywidualny, to ustalenie, że oskarżony nie należy do kręgu podmiotów, które mogą ponosić odpowiedzialność karną, skutkować powinno jego uniewinnieniem (względnie umorzeniem postępowania karnego). Jak wykazano powyżej, wykładnia pojęcia „zarządca obiektu budowlanego” przeprowadzona z uwzględnieniem stanowiska wypracowanego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym umożliwiłaby takie rozstrzygnięcie.

Dodać należy jeszcze, że w ocenie Sejmu w niniejszej sprawie występuje sytuacja w pewnym stopniu analogiczna do opisanej w uzasadnieniu postanowienia

TK z 30 marca 2022 r., (sygn. akt P 12/19). Stwierdzono w nim, że: „[s]ąd pytający nie powołał żadnego orzecznictwa na poparcie swoich twierdzeń, a uzasadnienie występowania przesłanki funkcjonalnej ograniczył do stwierdzenia, że «niezależnie od możliwych kierunków interpretacyjnych konieczne jest wystąpienie z pytaniem prawnym celem rozstrzygnięcia wątpliwości przez Trybunał Konstytucyjny»”. Trybunał przyjął, że w takiej sytuacji nie można mówić o spełnieniu warunku określonego w art. 52 ust. 2 pkt 5 uTK, co stanowi samoistną i wystarczającą przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK. W niniejszej sprawie sąd występujący z pytaniem prawnym również nie powołał żadnego orzecznictwa aby wykazać, że podniesione wątpliwości interpretacyjne skutkują powstaniem rozbieżności w stosowaniu prawa. Nie przedstawił też bliżej możliwych kierunków interpretacyjnych kwestionowanych przepisów i ich skutków.

Podsumowując tę część rozważań stwierdzić należy, że sąd występujący z pytaniem prawnym nie wykazał, że występuje sytuacja w której wątpliwości co do hierarchicznej zgodności norm (w zakresie ujętym w pytaniu prawnym) nie mogą zostać usunięte z wykorzystaniem przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych, w szczególności wykładni systemowej. W ocenie Sejmu jest to argument pozwalający na stwierdzenie, że sąd występujący z pytaniem prawnym nie spełnił wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 5 uTK.

7. Uzupelniając powyższe ustalenia rozważyć należy również kwestię zastosowania wykładni w zgodzie z Konstytucją. W uzasadnieniu pytania prawnego stwierdzono, że „na gruncie [zasady – dop. wł]. *nullum crimen sine lege stricta* zakaz wykładni rozszerzającej, czy też zakaz analogii na niekorzyść sprawcy powoduje, że nie można luk, czy niejasności interpretować na niekorzyść sprawcy ani w drodze wnioskowania z podobnych przepisów (*analogia legis*), ani przez odwołanie się do ogólnych zasad systemu prawa (*analogia iuris*)” (pytanie prawne, s. 4). Zgadzając się z tym poglądem dodać należy, że nie budzi wątpliwości, że dyrektywa ta ma rangę konstytucyjną jako element zasady określoności przepisów represyjnych wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wspomniana zasada odnosi się do etapu stosowania prawa (zob. M. Tomczyk, *Zasada Nullum crimen sine lege certa i jej ograniczenia na tle języka etnicznego*, RPEiS, Rok LXXX, nr 2/2018, s. 105). W tym kontekście podkreślenia wymaga, że sąd występujący z pytaniem prawnym,



wielokrotnie podkreślając wątpliwości co do zakresu pojęcia „zarządca obiektu budowlanego”, nie rozważył zastosowania wspomnianej zasady.

Dodać tu również należy, że podstawą do jej zastosowania w sprawie, w której zadano pytanie prawne, mogłaby być nie tylko Konstytucja, ale również Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 65), zgodnie z którą „wszelkie wątpliwości rozpatruje się na korzyść podejrzanego lub oskarżonego” (motywy pkt 22), a poza tym „państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie wątpliwości co do winy rozstrzygano na korzyść podejrzanego lub oskarżonego, także w sytuacji gdy sąd dokonuje oceny, czy uniewinnić daną osobę” (art. 6 ust. 2). Koniecznie podkreślić należy, że cytowana dyrektywa odnosi się do wszelkich wątpliwości, a więc zarówno dotyczących stanu faktycznego, jak i stanu prawnego. Ponieważ skutkiem zastosowania tej regulacji w sprawie, w której sąd wystąpił z pytaniem prawnym, byłoby wydanie wyroku uniewinniającego oskarżonego (art. 414 § 1 k.p.k.), spełnienie przesłanki funkcjonalnej wymagało analizy tego zagadnienia, która w pytaniu prawnym zastała zupełnie pominięta.

8. Przytaczając raz jeszcze treść pytania prawnego zauważyć należy, iż formując zastrzeżenia konstytucyjne sąd posłużył się wyrażeniem „bez jednoznacznego doprecyzowania owego znamienia”. W kontekście dopuszczalności pytania prawnego tak sformułowany argument budzi zastrzeżenia z trzech powodów. Po pierwsze, z góry zakłada, że takiego doprecyzowania nie ma. Tymczasem – jak wskazano wcześniej – można twierdzić, że orzecznictwo sądów administracyjnych doprowadziło, przynajmniej w znacznym stopniu, do nadania pojęciu zarządcy obiektu budowlanego względnie precyzyjnego znaczenia. Po drugie, zauważyć należy, że użycie przymiotnika „jednoznaczny” nie koresponduje z rozumieniem zasady określoności norm prawnokarnych przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 12 września 2005 r. (sygn. akt SK 13/05), znalazło się stwierdzenie, że: „[k]onstytucyjny standard określoności przepisów prawnych, także w zakresie normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie wyklucza jednak posługiwania się w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej państwa. Dlatego standard ten w zakresie regulacji penalnej, jakkolwiek stawiający wyższe

wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym”.

Ponadto w zakresie regulacji o charakterze repesyjnym „ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego” (wyrok TK z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt P 20/10). Tak więc stwierdzenie, że przepis nie jest „jednoznacznie precyzyjny”, nie może być traktowane jako podstawa stwierdzenia jego niezgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji, może bowiem zachodzić sytuacja, gdy konstytucyjnie dopuszczalny jest mniejszy stopień precyzji.

Po trzecie, sposób sformułowania pytania prawnego oznacza, że sąd kwestionuje nie tyle samo użycie w zakwestionowanej regulacji pojęcia zarządca obiektu budowlanego, ale pewien brak (pewną lukę) w regulacji prawnej. W uzasadnieniu kilkakrotnie wspomina się o tym, że pr. bud. nie zawiera definicji legalnej pojęcia „zarządca obiektu budowlanego”. Na tym tle wyłania się wątpliwość, czy w niniejszej sprawie nie chodzi w istocie o zarzut tzw. zaniechania prawodawczego. Najogólniej rzecz ujmując Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał konsekwentnie wskazuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Zaznacza w tym kontekście (także w sprawach zainicjowanych pytaniami prawnymi), że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08). W orzecznictwie Trybunału odróżnia się przy tym zaniechanie prawodawcze od pominięcia prawodawczego, które – przynajmniej zasadniczo – podlega jego kognicji. Trybunał podkreśla jednocześnie, że w sytuacji, w której skarżący kwestionuje zgodność pominięcia prawodawczego

z Konstytucją, musi on precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane i wskazać przepisy Konstytucji, z których wynika obowiązek unormowania określonych kwestii (zob. wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10 oraz postanowienie TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt SK 7/10). Dodać też należy, że w orzecznictwie Trybunału wyrażono pogląd, zgodnie z którym ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań – „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” (postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12).

W ocenie Sejmu występują pewne podstawy do przyjęcia, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z kwestionowaniem zaniechania prawodawczego. W świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego rozstrzygnięcie, czy kwestionowana przez skarżącego regulacja stanowi przejaw pominięcia prawodawczego, a tym samym podlega kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał, wymaga ustalenia, czy występuje:

- jakościowa tożsamość (a przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej,
- konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez skarżącego,
- przypadkowość (nieintencjonalność) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie określonej materii.

Analizując to zagadnienie, zauważyć należy, że trudno mówić o jakościowej tożsamości materii uregulowanej w zaskarżonym przepisie (art. 91a w związku z art. 61 pr. bud.), tj. zakazu określonych zachowań pod groźbą kary i takiej, której w ocenie sądu pytającego w nim brakuje, tj. sprecyzowania znaczenia jednego z użytych w niej pojęć. Ponadto – jak już wskazano – trudno przyjąć bez dokładnego uzasadnienia, że konstytucyjny nakaz dotyczy jednoznacznego doprecyzowania pojęcia zarządcy obiektu budowlanego, a więc że stopień precyzji nie może być w tym przypadku mniejszy. Jednak zwrócić też należy uwagę, że trudno w przypadku zakwestionowanej regulacji mówić o przypadkowości decyzji ustawodawcy. Ma to istotne znaczenie, ponieważ w jednym z orzeczeń wydanym w sprawie zainicjowanym pytaniem prawnych Trybunał wskazał, że do kryteriów odróżnienia zaniechania i pominięcia prawodawczego należy „cel kwestionowanego przepisu, który może

wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną” (zob. m.in. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt P 9/14). Pojęcie zarządcy obiektu budowlanego występuje w wielu przepisach w tekście pr. bud. od momentu jego uchwalenia w 1994 r. Występowało również w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. nr 38, poz. 229, ze zm.), jak również w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46, ze zm.). Po tylu latach jego funkcjonowania w języku prawnym (i prawniczym) wydaje się że są podstawy do przyjęcia, iż nabrało ono precyzyjnie określonej treści i stanowiło w momencie wejścia w życie kwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu tzw. pojęcie zastane.

Nie analizując jednak szczegółów tej kwestii podkreślić trzeba, że sąd pytający całkowicie pomija ten aspekt sprawy, a spełnienie przesłanki funkcjonalnej przy tak sformułowanej treści pytania prawnego wymagałoby wykazania (lub co najmniej uprawdopodobnienia), że w sprawie nie występuje zaniechanie ustawodawcze (w ścisłym znaczeniu), które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Sąd więc nie tylko nie wykazał, że kwestionuje pominięcie prawodawcze, ale brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia w tej materii. W tym stanie należy zastosować wspomniane wcześniej domniemanie, w świetle którego w razie braku wykazania przez podmiot inicjujący postępowanie, iż zarzut obejmuje pominięcie prawodawcze, zarzut ten jest kwalifikowany jako dotyczący zaniechania prawodawczego, zaś postępowanie w tym względzie podlega umorzeniu.

9. Na zakończenie, niezależnie od podniesionych uchybień skutkujących niedopuszczalnością merytorycznego rozpoznania pytania prawnego odnieść się trzeba do wskazanych przez sąd wzorców kontroli. W tym względzie Sejm wyraża stanowisko, że zasada określoności regulacji prawnych stanowi istotny element ogólnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jednak ten ogólny wymóg określoności regulacji prawnych w odniesieniu do uregulowań z zakresu prawa represyjnego został skonkretyzowany w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Powoływanie ogólnych zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli norm prawnych jest zaś zbędne, jeżeli treści zawarte w tych zasadach, wyprowadzane przez podmiot inicjujący kontrolę, zostały skonkretyzowane w bardziej szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Zasada *nullum crimen sine lege certa* została wyrażona w art. 42

ust. 1 Konstytucji, a stwierdzenie naruszenia tej zasady czyni zbędną ocenę z punktu widzenia bardziej ogólnych przepisów konstytucyjnych jako podstawy wyprowadzenia tej zasady (zob. wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07). Stąd też zasadne jest umorzenie postępowania w zakresie obejmującym kontrolę kwestionowanego przez sąd przepisu z art. 2 Konstytucji.

10. Biorąc pod uwagę całokształt wskazanych wyżej okoliczności, w ocenie Sejmu, uzasadniony jest wniosek o **umorzenie** postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zasadniczą podstawą tego wniosku jest ustalenie, że pytanie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a jego uzasadnienie przedstawione przez sąd na okoliczność spełnienia tej przesłanki nie odpowiada wymogom określonym w uTK.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek