RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 25 października 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 26. 10. 2017
L.dz. ..... L. zał. .....

PK VIII TK 71.2017
P 15/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Słupsku II Wydział Karny:

„czy art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2016, poz. 290 j.t.) w zakresie, w jakim penalizuje użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami, bez skonkretyzowania uregulowań prawnych, z naruszeniem których ustawodawca wiąże odpowiedzialność karną, jest zgodny:

- z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej,

- z art. 7 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.,

- z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r."

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j.: Dz. U. z 2016, poz. 290) w części zawierającej słowa „ , użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami", jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zabronionego zagrożonego karą;

2) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 91a powołanej w punkcie pierwszym ustawy – Prawo budowlane z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia;

3) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072), postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt , Sąd Rejonowy w Słupsku II Wydział Karny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, które zostało przytoczone na wstępie niniejszego stanowiska.

Pytanie prawne sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Prokurator Okręgowy w G oskarżył A O. o to, że użytkował obiekt w sposób niezgodny

z przepisami art. 55 i art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j.: Dz. U. z 2016, poz. 290; dalej jako: ustawa – Prawo budowalne), to jest bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz bez zawiadomienia Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania, zarzucając oskarżonemu popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 91a ustawy – Prawo budowlane.

Postępowanie przeciwko A O. Sąd Rejonowy w Słupsku umorzył na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1749) uznając, że zarzucony oskarżonemu czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego. W uzasadnieniu tej decyzji Sąd I instancji wskazał, że przestępstwo określone w art. 91a ustawy – Prawo budowalne polega na niespełnieniu określonego w art. 61 obowiązku utrzymania obiektu budowalnego w należytym stanie technicznym bądź na użytkowaniu obiektu w sposób niezgodny z przepisami lub niezapewnieniu bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, a nie dotyczy niespełnienia obowiązku z art. 55 i art. 56 tej ustawy. W ocenie tego Sądu niedopełnienie obowiązków wynikających z art. 55 i art. 56 ustawy – Prawo budowlane nie wypełnia zatem znamion czynu zabronionego określonego w art. 91a tej ustawy, gdyż takiej odpowiedzialności ustawodawca w tym przepisie nie przewidział. Sąd wskazał też, że niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów art. 55 i 56 ustawy – Prawo budowalne skutkuje, na podstawie art. 57 tej ustawy, wymierzeniem przez właściwy organ kary administracyjnej, a zatem należało ewentualnie wszcząć postępowanie administracyjne, a nie karne.

Z decyzją tą nie zgodził się Prokurator Okręgowy w G podnosząc w zażaleniu, że Sąd I instancji odniósł się jedynie do jednego ze znamion czynu zabronionego określonego w art. 91a ustawy – Prawo budowlane, tj. niespełnienia określonego w art. 61 obowiązku utrzymania obiektu w należytym

stanie technicznym, a pominął inne, istotne dla przedmiotowej sprawy, znamię w postaci „użytkowania obiektu w sposób niezgodny z przepisami". Zdaniem prokuratora, przepis art. 91a ustawy – Prawo budowalne, w części dotyczącej użytkowania obiektu budowalnego w sposób niezgodny z przepisami, odwołuje się do całości unormowań prawnych w tym zakresie i nie przewiduje żadnych wyłączeń, a tym samym nie wyłącza odwoływania się do art. 55 i art. 56 ustawy – Prawo budowalne.

Sąd Okręgowy w Słupsku uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie, zauważając jednocześnie, że przepis art. 91a ustawy – Prawo budowalne penalizuje *de facto* kilka występków: 1) nieprzestrzeganie określonego w art. 61 tej ustawy obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym; 2) użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami; 3) niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, a Sąd I instancji w zaskarżonym orzeczeniu odwołał się tylko do pierwszego z nich. Sąd odwoławczy podkreślił przy tym, że sposób sformułowania regulacji art. 91a ustawy – Prawo budowalne nie jest jasny i rzeczywiście może nastręczać problemy związane z prawidłową oceną znamion – zwłaszcza w zakresie pojęcia „użytkowania obiektu w sposób niezgodny z przepisami", a taka postać czynu zabronionego zarzucana jest aktem oskarżenia A O.

Wątpliwości konstytucyjne Sądu pytającego, podczas ponownego rozpoznawania sprawy, wzbudziła zatem regulacja art. 91a ustawy – Prawo budowalne w zakresie, w jakim „penalizuje użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami, bez skonkretyzowania uregulowań prawnych, z naruszeniem których wiąże się odpowiedzialność karna" (pytanie prawne, s. 2).

Sąd pytający wskazał, że zaskarżona regulacja art. 91a ustawy – Prawo budowalne narusza art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako:

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka), a także art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej jako: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych).

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowalne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi i międzynarodowymi, Sąd pytający odwołał się do konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege,* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, a w szczególności jej istotnego elementu, jakim jest reguła określoności regulacji represyjnych – *nullum crimen sine lege certa.* Wskazał więc, że blankietowy charakter kwestionowanej regulacji „uniemożliwa (...) dokonanie bez wątpliwości precyzyjnego zdekodowania zupełnej normy prawnokarnej" (pytanie prawne, s. 6). W ocenie Sądu, nie zaistniały też żadne szczególne względy, które uzasadniałby posłużenie się przez ustawodawcę, przy formułowaniu znamion czynu zabronionego występku określonego w art. 91a ustawy – Prawo budowalne, techniką legislacyjną polegającą na odesłaniu do nieokreślonych bliżej regulacji prawnych. Sąd zauważył jednocześnie, że przepisy związane z użytkowaniem obiektów budowlanych zawarte są nie tylko w ustawie – Prawo budowalne, ale w szeregu innych aktów normatywnych, takich jak: ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2145), ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2134), ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1440), ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1131), ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 879), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 191) ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (t.j.: Dz.

U. z 2015 r., poz. 1483), ustawa z dnia 14 sierpnia 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1412), ustawa z dnia 23 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 909), ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 469) oraz ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1466).

Wyjaśniając konieczność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, Sąd pytający wskazał, że rozstrzygnięcie przez Trybunał wątpliwości dotyczących konstytucyjności art. 91a ustawy – Prawo budowalne (w zakwestionowanym zakresie) warunkuje dopuszczalność pociągnięcia oskarżonego A O. do odpowiedzialności karnej.

Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia wymogów wynikających z art. 193 Konstytucji RP oraz art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej jako: u.o.t.p.TK).

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP, każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, każde pytanie prawne powinno spełniać trzy przesłanki formalne: 1) podmiotową - z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału sąd, 2) przedmiotową - przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, 3) funkcjonalną - musi zachodzić związek pomiędzy orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem

wnoszącym pytanie prawne (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14; 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40).

Przeprowadzona analiza formalnoprawna pytania przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Słupsku pozwala stwierdzić, że czyni ono zadość wymaganiom, które warunkują jego merytoryczne rozpoznanie. W niniejszej sprawie spełnione zostały bowiem wszystkie trzy przesłanki: podmiotowa (pytanie prawne pochodzi od sądu), przedmiotowa (jako przedmiot kontroli wskazany został przepis ustawy) oraz funkcjonalna (od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zależne jest rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem pytającym).

Pytanie prawne przedstawione przez Sąd Rejonowy w Słupsku dotyczy konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege,* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, według którego: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego".

Powyższa zasada, uznawana za element systemu praw człowieka, należy do kanonów państwa prawnego od czasów oświecenia i jest traktowana jako jedna z najważniejszych, odwiecznych gwarancji praw i wolności jednostki, której zadaniem jest zapewnienie ochrony przed samowolą państwa, arbitralnością oraz nadużyciami władzy publicznej (zob. T. Sroka [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s. 1008). Claus Roxin uzasadniając tę zasadę wskazywał, że państwo prawne „powinno chronić jednostkę nie tylko za pomocą prawa karnego, ale także przed prawem karnym" (zob. R. Dębski,

Jeszcze o gwarancyjnej funkcji nakazu określoności czynu karalnego, [w:] *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa Profesora Lecha Gardockiego,* red. Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski i S. Żółtek, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2014, s. 20).

W polskim ustawodawstwie źródeł zasady *nullum crimen sine lege* można upatrywać już w art. 98 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267), który stanowił w zdaniu trzecim: „Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy". Zasada ta została również wyrażona w art. 68 zd. 4 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227), który brzmiał: „Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega, ani karany za czyn, niezabroniony przez prawo przed jego popełnieniem, ani też zatrzymany bez nakazu sądu dłużej niż czterdzieści osiem godzin". Nie została natomiast ustanowiona w przepisach Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (t.j.: Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36), ze względu na ówczesną sytuację społeczno-polityczną, jednakże ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444) nadano nową treść art. 1, zgodnie z brzemieniem którego Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego – do momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. – stanowiła zatem podstawę do wyinterpretowania zasady *nullum crimen sine lege.*

Poszanowanie przez ustawodawcę tej fundamentalnej zasady – na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny – wynika jednakże nie tylko z Konstytucji RP, ale też z prawa narodów i aktów prawa międzynarodowego, w tym z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, a także – wskazanych przez Sąd pytający – Konwencji o Ochronie

Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 20; 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125).

Konstytucyjna zasada *nullum crimen sine lege* została wyrażona również we wszystkich obowiązujących w Polsce kodeksach karnych, a mianowicie rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 ze zm.; dalej jako: Kodeks karny z 1932 r.); ustawie z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94); a także ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.).

Wacław Makowski, wyjaśniając znaczenie *nullum crimen sine lege* – jako fundamentalnej zasady Kodeksu karnego z 1932 r. – pisał: „W myśl tej zasady przedmiotem karzącej represji może być tylko taki czyn, którego ustawa wyraźnie zakazuje; sama zaś represja odpowiadać musi formom również w ustawie oznaczonym. Ponieważ zasada ta nie zawsze była równie bezsporna, ale przeciwnie wyłoniła się dopiero wskutek rozwoju ogólnych norm życia społecznego i ujęcia tego życia we trwałe zasady porządku prawnego, pośród tych zasad figuruje także twierdzenie, że nikt nie może być ukarany za czyn przez prawo niezabroniony. (...) Zakaz karny jest cechą zasadniczą przestępstwa, zarówno w znaczeniu pozytywnem, t.j., że ten, kto postępowaniem swojem taki zakaz przekracza, ponosi odpowiedzialność w myśl ustawy, jak i w znaczeniu negatywnem, t.j. że czyn, który nie zawiera w sobie cech pogwałcenia ustawy, nie może być podstawą do odpowiedzialności karnej. Ten absolutny charakter ustawy jest czynnikiem składowym ładu społecznego, gwarancją dla obywatela, że w granicach, przez ustawę karną niezastrzeżonych, może się poruszać swobodnie i że, gdyby wszedł w kolizję z nakazami ustawy karnej, nie mogą go spotkać inne skutki, oprócz określonych w tej ustawie".

(W. Makowski, *Kodeks karny 1932, Komentarz, Część ogólna*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1932, s. 16 i 20).

Przywołane poglądy, wyznaczające podstawy współczesnego rozumienia zasady *nullum crimen sine lege*, zostały pogłębione i rozwinięte w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i rozważaniach doktryny ostatnich kilkudziesięciu lat.

Już w 1991 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy w demokratycznym państwa prawa barierę, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczać wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary *(nullum crimen, nulla poena sine legae)* oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną *(lex severior retro non agit)*"(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK nr 1/1991, poz. 34).

Trybunał Konstytucyjny i przedstawiciele doktryny (zob. T. Sroka [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86, op.cit.,* s. 1027-1028 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i literatura przedmiotu tam

przywołane) przyjmują również, że z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają następujące reguły szczegółowe:

1) *nullum crimen sine lege scripta* – czyn zabroniony musi być określony w ustawie;

2) *nullum crimen sine lege certa* – czyn zabroniony musi być określony w sposób maksymalnie dokładny;

3) *nullum crimen sine lege stricta* – niedopuszczalne jest stosowanie analogii i wykładni rozszerzającej;

4) *nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit* – ustawa wprowadzająca odpowiedzialność karną nie może działać wstecz;

5) *nullum crimen sine culpa* – czynem zabronionym pod groźbą kary może być tylko zachowanie dające możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia kary (reguła ta jest wynikiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ostatnich lat – zob. wyroki z dnia: 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 8 stycznia 2008 r., sygn. P 35/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 1; 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162).

W literaturze przedmiotu podkreśla się jednocześnie, że te poszczególne reguły szczegółowe – wynikające z zasady *nullum crimen sine lege* – posiadają autonomiczny status i wymagają odrębnej, szczegółowej analizy (zob. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, s. 104-105).

Istotnym elementem zasady *nulum crimen sine lege* jest reguła określoności czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary (*nullum crimen sine lege certa).*

W doktrynie podnoszono, że celem tej reguły jest zapobieganie dowolności w działalności organów władzy publicznej, w tym dowolności orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych oraz

niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu (zob. K. Buchała. A. Zoll, *Polskie prawo karne,* Warszawa 1995, s. 50).

Nullum crimen sine lege certa wymaga zatem, by podstawowe znamiona czynu zabronionego sformułowane zostały w sposób na tyle poprawny, jednoznaczny i precyzyjny aby ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy i aby w praktyce stosowania prawa i jego wykładni wykluczona była możliwość rozszerzenia zakresu odpowiedzialności karnej na czyny, które nie zostały zabronione w ustawie pod groźbą kary (zob. T. Sroka [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86, op.cit.*, s. 1033). O tym zaś, „czy prawo jest, czy nie jest jasne, decyduje zarówno prawodawca z jego umiejętnościami kształtowania tekstu prawnego, jak i stan doktryny wypracowującej dyrektywy interpretacji prawa i wnioskowań prawniczych" (S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, Państwo i Prawo 1976, Nr 10, s. 23). Reguła określoności posiada więc kardynalne znaczenie na gruncie prawa karnego dlatego właśnie, że „w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w praktyce orzeczniczej. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic" (L. Gardocki, *Prawo karne, wydanie 9*, Warszawa 2003, s. 16).

W tym samym duchu wyjaśniał znaczenie konstytucyjnego standardu określoności regulacji prawnokarnych Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż przepisy prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz poprawność legislacyjna, która gwarantuje ich komunikatywność wobec adresatów. W wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, Trybunał szczególnie trafnie wywiódł treść tej reguły podkreślając, że nakazuje ona ustawodawcy „takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i dla organów stosujących prawo

i dokonujących >>odkodowania<< treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji" (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; tezy tego wyroku przywołane zostały również w wyrokach z dnia: 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13; oraz 6 października 2015 r., sygn. SK 54/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 142).

Precyzyjnego ujęcia znamion typu czynu zabronionego nie należy jednak traktować jako wymogu totalnej ich precyzji. Wymaganie od ustawodawcy aby w ustawie opisał każde możliwe zachowanie realizujące znamiona typu czynu zabronionego prowadziłoby bowiem do zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Jak bowiem trafnie ujęła to S. Wronkowska, „język, którym posługują się prawodawcy formułując teksty prawne jest rezultatem kompromisu nie tylko między dążeniami do precyzji (jednoznaczności) wypowiedzi oraz ich komunikatywności dla największej liczby osób, ale nadto dążeniem do maksymalnej zwięzłości wypowiedzi" (*Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji, op. cit.*, s. 20).

W odniesieniu do powyższego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że konstytucyjnie wyznaczony standard określoności przepisów prawnych nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego marginesem swobody regulacyjnej państwa. Standard ten bowiem, w zakresie regulacji penalnej, „jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. K 15/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 16).

W ramach dopuszczalnego marginesu swobody regulacyjnej, zarówno doktryna jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przewidują zatem możliwość posługiwania się w obrębie odpowiedzialności karnej przepisami niepełnymi – odsyłającymi oraz blankietowymi.

W piśmiennictwie z zakresu prawa karnego zwraca się uwagę, że obok przepisów ustawowych, które w sposób wyczerpujący i precyzyjny określają wszystkie znamiona czynu zabronionego, ustawodawca zamieszcza tzw. odsyłające i blankietowe normy karne. Wyjaśnia się przy tym, że normy odsyłające wyraźnie wskazują przepisy składające się na określoną normę karną, natomiast normy blankietowe odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości (zob. J. Warylewski [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 329).

Doktryna wyszczególniła także różne rodzaje przepisów blankietowych. Wyróżnia się zatem przepisy blankietowe odsyłające w sposób wyraźny lub ukryty (milczący, konkludentny) do innych przepisów, przy czym odesłanie ukryte odbywa się najczęściej za pomocą znamion na pozór normatywnych. Przepisy blankietowe mogą odsyłać również do unormowań w ramach tej samej ustawy, jak też do unormowań innej ustawy lub ustaw, mogą odsyłać do przepisów różnej rangi, zarówno przepisów ustawowych, jak i podustawowych, a nawet do przepisów niekarnych, przy czym odesłanie może polegać na tzw. odesłaniu specyfikującym przez wyraźne wskazanie norm, których naruszenie powoduje sankcję karną lub na tzw. odesłaniu zryczałtowanym przez ogólne odesłanie, np. do przepisów danej ustawy. Przepisy blankietowe mogą również różnić się zakresem odwołania, czyli mogą obejmować tylko niektóre znamiona czynu zabronionego – wówczas pozostałe znamiona określone są poza przepisem zawierającym odesłanie albo też nie określać w ogóle znamion czynu zabronionego – wówczas wszystkie jego elementy zostają określone

w przepisach, do których odsyła przepis blankietowy. Te ostanie przepisy zwane są w doktrynie blankietami zupełnymi, czystymi. W tym zakresie istotne znaczenie ma także podział na odesłania statyczne i dynamiczne. Odesłanie statyczne to odesłanie do przepisów, których treść została definitywnie ustalona w chwili wejścia w życie przepisu odsyłającego i nie może ulec zmianie. Odesłania dynamiczne natomiast, to odesłania do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego (zob. T. Sroka [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86, op.cit.* s. 1031-1032; R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 120-124; A. Zoll, *Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego,* system informacji prawnej LEX; M. Królikowski [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz Art. 1-116,* red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2017, s. 114-115; W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz.* 3 wydanie, Wolters Kluwer, s. 410-411).

W literaturze przedmiotu wyrażany jest ponadto pogląd, że nowoczesna technika legislacyjna nie może uniknąć sięgania po przepisy blankietowe (zob. B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz,* red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 62). Podkreśla się nawet, że konstrukcja przepisu częściowo blankietowego jest szczególnie uzasadniona wówczas, gdy dotyczy kryminalizacji sfer życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom (odwołanie do znamion pozaustawowych pozwala uniknąć częstych nowelizacji przepisu karnego), a także w celu uniknięcia nadmiernej kazuistyki przepisów represyjnych oraz w celu uwzględnienia specyfiki i złożoności kryminalizowanych zachowań (zob. R. Dębski *Pozaustawowe znamiona przestępstwa,* s. 119; B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym,* Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo, 1978, s. 64-65). Jednocześnie jednak wyraźnie akcentuje się, że forma przepisu blankietowego nie może być nadużywana, gdyż ogólnikowe normy blankietowe nie spełniają warunku określoności czynu zabronionego, a tzw. „rdzeń zakazu"

powinien być zawsze dokładnie i w sposób nie budzący wątpliwości oznaczony w ustawie karnej (zob. A. Zoll, *Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego, op. cit.*, L. Gardocki, *Prawo karne, op.cit.*, s. 16).

Trybunał Konstytucyjny dopuszczając w swoim orzecznictwie możliwość stanowienia przepisów blankietowych także szczególnie wyraźnie zalecał ostrożność w stosowaniu tej techniki legislacyjnej w regulacjach prawnokarnych. Jak bowiem wskazywał w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, „norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na >>zawłaszczenie<< przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. (...) Nie można też *a priori* wykluczyć możliwości posługiwania się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi czy normami blakietowymi, a zatem stosowania norm niezupełnych w szerokim znaczeniu. (...) Normy takie powinno się w procesie stosowania prawa wprowadzać wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego" (*op.cit.*).

W wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, Trybunał podkreślił również, że „(...) nie można całkowicie wykluczyć posługiwania się techniką blankietu zupełnego, jeżeli w danym przypadku nie jest możliwe określenie przynajmniej niektórych znamion czynu zabronionego w samej ustawie. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach przy spełnieniu szeregu warunków. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wyznacza pewne nieprzekraczalne granice w zakresie posługiwania się odesłaniami o charakterze dynamicznym do aktów podustawowych" (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). W wyroku tym wyjaśnił jednocześnie, że „(...) przepisy represyjne o charakterze blankietu zupełnego są

dopuszczalne tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Obowiązująca Konstytucja wyklucza stanowienie przepisów represyjnych o charakterze blankietowym zupełnym, jeżeli kary przewidziane za ich naruszenie byłyby bardziej dolegliwe. Dotyczy to w szczególności kary grzywny o większej wysokości oraz wszelkich kar związanych z ograniczeniem wolności osobistej. Obowiązująca Konstytucja całkowicie wyklucza przepisy o takim charakterze w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu" *(op.cit.)*.

Istotne dla niniejszej sprawy jest także uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, w którym Sąd konstytucyjny zaznaczył, że niejasność prawa i jego nadmierne skomplikowanie prowadzą do rozbieżnych interpretacji. Dotyczy to zwłaszcza tzw. kaskadowych odesłań, które mogą uniemożliwić skonstruowanie normy prawnej (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19).

Warto także przypomnieć, że w wyroku z dnia 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, Trybunał poddał analizie problematyczną kwestię dopuszczalności zamieszczania w przepisach przewidujących odpowiedzialność karną znamion normatywnych, odsyłających do bliżej nieokreślonych regulacji prawnych. Trybunał uznał takie rozwiązania za dopuszczalne, ale tylko wówczas gdy za zastosowaniem takiego odesłania przemawiają szczególne względy a samo odesłanie nie wyczerpuje typizacji czynu zabronionego – jednostka musi mieć bowiem możliwość ustalenia na podstawie przepisu karnego, jakie zachowanie podlega karze (*op. cit.*).

Linię orzeczniczą w powyższym zakresie Trybunał wzmocnił w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, stwierdzając, że dopuszczalne są przepisy karne o charakterze blankietów częściowych odsyłające do aktów prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa. Istotne jest jednak to, że odesłanie takie musi spełniać ogólny wymóg wynikający z ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie test przewidywalności

treści normy prawnokarnej. Jak bowiem wskazał Trybunał: „Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego. Nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa.* (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50).

Przedmiotem pytania prawnego jest art. 91a ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z brzmieniem którego: „Kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym 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 art. 91a ustawy – Prawo budowlane został wprowadzony ustawą z dnia 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 99, poz. 665; dalej jako: ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane), którą jednocześnie uchylono art. 92 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane stanowiący wykroczenie, zgodnie z którym karze aresztu, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny podlegał ten kto, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie spełniał określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym lub użytkował obiekt w sposób niezgodny z przepisami.

Powyższa dekontrawencjonalizacja podyktowana była podniesieniem poziomu bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowalnych. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, potrzeba zmiany niektórych przepisów dotyczących utrzymania obiektów budowlanych wynikała z liczby i skali katastrof budowalnych, do których doszło w styczniu i lutym 2006 r. Jak zatem wskazał projektodawca, „zmiany w tym obszarze obejmują uzupełnienie lub nowe redakcje art. 61, 62, 66, 70 i 92 ustawy - Prawo budowlane. I tak, wprost sformułowano normę, wynikającą z zasady wyrażonej w art. 5 Prawa budowlanego, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego nie tylko w aspekcie sprawności technicznej tego obiektu, ale również w sytuacji oddziaływania na ten obiekt różnych czynników zewnętrznych. Tym samym nie będzie mogło budzić żadnych wątpliwości, że np. usuwanie nadmiaru śniegu z dachu obiektu jest obowiązkiem właściciela lub zarządcy tego obiektu. Niewykonanie tego obowiązku będzie zagrożone karą grzywny nie mniejszą niż 1.000 zł (sto stawek dziennych), karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do roku (art. 91a Prawa budowlanego). Oznacza to objęcie dolegliwą sankcją karną zaniechania właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych w zakresie utrzymania i użytkowania obiektu, w tym w szczególności w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego. Zatem brak reakcji właściciela lub zarządcy obiektu na niekorzystne zjawiska oddziałujące na ten obiekt, w tym np. zaleganie śniegu na dachach, osuwiska ziemne, podlegać będzie wyżej wymienionym sankcjom" (druk nr 1109, Sejm RP V kadencji).

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowalne budzi jednakże w literaturze liczne i poważne wątpliwości.

Pierwsza grupa wątpliwości związana jest z wykładnią tego przepisu. Dominuje pogląd, że zaskarżony przepis *de facto* penalizuje kilka

alternatywnych zachowań sprawcy, a mianowicie: nieprzestrzeganie określonego w art. 61 ustawy – Prawo budowalne obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym; użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami; niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego (zob. K. Buliński, *Komentarz aktualizowany do art.91(a) Prawa budowlanego*, system informacji prawnej LEX; W. Radecki [w:] *System Prawa Karnego. Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. Tom 11*, red. M. Bojarski, Warszawa 2014, Wydawnictwo CH BECK, s. 916; B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 612). Jednakże, D. Sypniewski twierdzi, że odpowiedzialność karna za popełnienie występku określonego w art. 91a ustawy – Prawo budowalne występuje w dwóch sytuacjach: niedopełnienia obowiązku użytkowania obiektu budowlanego w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania go w należytym stanie technicznym i estetycznym, w tym w szczególności dopuszczenie do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, zwłaszcza związanego z wymaganiami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 ustawy – Prawo budowlane; a także niezapewnienia, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego 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 powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (*Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, s. 410).

Do drugiej grupy wątpliwości należy z kolei zaliczyć zastrzeżenia związane z konstytucyjnością zaskarżonej regulacji. I tak, K. Buliński podnosi, że skomplikowany sposób sformułowania przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowlane i jego niejasność może powodować komplikacje i zarzuty, zwłaszcza, że w przypadku formułowania przepisów karnych wymagany jest wysoki stopień konkretności i jasności (*Komentarz aktualizowany do art.91(a) Prawa budowlanego, op.cit.*). Jeszcze bardziej dosadnie swoje zastrzeżenia wyraża W. Radecki wskazując, iż zaskarżony przepis jest regulacją blankietową „o luźnych konturach, która oznacza, że jakiekolwiek uchybienie przepisom związanym z budownictwem jest przestępstwem. Szczegółowa analiza znamion przestępstwa mija się z celem, jest bowiem nie do przeprowadzenia" (W. Radecki [w:] *System Prawa Karnego...,op. cit.*, s. 917).

Przypomnieć w tym miejscu należy, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zauważał, iż ocena przepisu blankietowego może być dokonywana samodzielnie, czyli w zupełnym oderwaniu od treści przepisów sankcjonowanych, do których odsyła. Taka ocena dokonywana jest wówczas, gdy w świetle zasad konstytucyjnych nieuzasadnione było zastosowanie techniki legislacyjnej przepisu blankietowego. Z reguły jednak, ocena przepisu blankietowego dokonywana jest z uwzględnieniem tych przepisów, które, przez wskazanie znamion czynu zabronionego, precyzują treść normy prawnokarnej. W konsekwencji rekonstrukcji normy prawa karnego, na którą składają się oprócz przepisu blankietowego również przepisy określające znamiona czynu, możliwe jest bowiem wskazanie, czy przepis jest zgodny z Konstytucją RP. Jak jednocześnie podkreślał Trybunał, podczas dokonywania oceny przepisów, do których nastąpiło odesłanie również w nich należy poszukiwać celu zastosowania techniki przepisu blankietowego (zob. wyroki z dnia: 26 listopada 2003 r., SK 22/02; z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, wraz z orzecznictwem tam przywołanym, *op. cit.*).

Analizę zgodności zakwestionowanego art. 91a ustawy – Prawo budowlane należałoby zatem zacząć od wskazania – według klasycznego podziału znamion czynu zabronionego – podmiotu, strony podmiotowej, przedmiotu oraz strony przedmiotowej tego przestępstwa.

Podmiotem jest więc właściciel lub zarządca obiektu budowlanego (jest to zatem przestępstwo indywidualne właściwe – tak też: A. Ostrowska [w:] *Komentarz do art.91(a) ustawy - Prawo budowlane*, system informacji prawnej LEX).

Strona podmiotowa obejmuje oba rodzaje umyślności – zamiar bezpośredni i wynikowy (ewentualny).

Przedmiotem ochrony jest właściwe użytkowanie obiektów budowalnych.

Powyższe znamiona nie są, co do zasady, kwestionowane w literaturze przedmiotu i nie wzbudziły wątpliwości konstytucyjnych Sądu pytającego. Wątpliwości podnoszone w literaturze przedmiotu, jak i zastrzeżenia wyartykułowane w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Słupsku związane są bowiem ze sposobem unormowania znamion strony przedmiotowej. Konstrukcja strony przedmiotowej kwestionowanego przepisu zdaje się bowiem wskazywać, iż składają się na nią następujące elementy, które nie muszą wystąpić łącznie (wystarczające jest spełnienie jednego z nich):

a) nieprzestrzeganie określonego w art. 61 ustawy – Prawo budowalne obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym;

b) użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami;

c) niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego.

Sąd pytający nie zaskarżył jednak przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowlane w całości lecz, jak już zostało wskazane, tylko jeden element strony przedmiotowej art. 91a ustawy – Prawo budowlane tj. „użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami", który – w ocenie Sądu pytającego – nie spełnia konstytucyjnych wymogów dostatecznej określoności czynów zabronionych.

Przechodząc zatem do oceny zgodności zaskarżonego przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowlane z regułą określoności regulacji prawnokarnych w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że przepis ten – posiadając rzeczywiście zawiłą konstrukcję – dla poznania znamion czynu zabronionego odsyła, w części, w sposób wyraźny do art. 61 ustawy – Prawo budowalne. W dalszej jednakże części – kwestionowanej przez Sąd pytający – zaskarżony art. 91a ustawy – Prawo budowlane stanowi przykład przepisu blankietowego z generalnym odesłaniem dynamicznym do przepisów związanych z użytkowaniem obiektu budowalnego.

Odnosząc się pokrótce do odesłania do art. 61 ustawy – Prawo budowalne przypomnieć należy, że zgodnie z jego brzmieniem: „Właściciel 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 odziaływujących 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 powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska".

Zauważyć należy, że ustawodawca zastosował w tym wypadku technikę odesłania kaskadowego bowiem przepis art. 61 ustawy – Prawo budowlane, do którego odesłał art. 91a tej ustawy odsyła do art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, który z kolei odsyła do wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 wymienionej ustawy.

Jak zostało wcześniej wskazane, już ten sposób odesłania budzi w literaturze przedmiotu kontrowersje z uwagi na sygnalizowane problemy jakie rodzą się podczas interpretacji przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowalne w kontekście powiązania obowiązków wskazanych w art. 61 z art. 5 ust. 2 tej ustawy, wymagających takiego użytkowania obiektu budowlanego, który jest zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, a także utrzymywania go w należytym stanie technicznym i estetycznym, niedopuszczania 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 art. 5 ustawy – Prawo budowalne (zob. K. Buliński, *Komentarz aktualizowany do art.91(a) Prawa budowlanego, op. cit.*).

Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowalne wyjaśnił jednak wystarczająco, że ten sposób odesłania miał służyć dwóm celom: sformułowaniu, że właściciel lub zarządca obiektu odpowiada nie tylko za zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu w aspekcie sprawności technicznej tego obiektu (art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowalne), ale też w sytuacji oddziaływania na obiekt różnych czynników zewnętrznych. Ustawą o zmianie ustawy – Prawo budowalne został bowiem zmieniony także art. 61 tej ustawy poprzez dodanie do jego treści pkt 2, w którym mowa o zapewnieniu bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt. Dodanie pkt 2 do art. 61 ustawy – Prawo budowlane i przeniesienie dotychczasowego wykroczenia wynikającego z art. 92 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane do rangi przestępstwa, które zostało stypizowane w art. 91a tej ustawy było zatem uzasadnioną reakcją na katastrofy budowalne, o których mowa w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowalne i dotyczyło podniesienia poziomu bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowalnych, w sposób o którym mowa w art. 61 i art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowalne.

Dokonując wskazanej powyżej dekontrawencjonalizacji ustawodawca powielił jednak technikę blankietu występującą już na gruncie art. 92 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, w którym przepis ten przewidywał odpowiedzialność za „użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami".

Ustawodawca, odsyłając zatem, w zakwestionowanej przez Sąd pytający części art. 91a ustawy – Prawo budowalne, do bliżej nieokreślonych przepisów, w których za niezgodne z nimi użytkowanie obiektu przewidział odpowiedzialność karną, pozostawił doktrynie i orzecznictwu znaczną swobodę interpretacyjną, mającą na celu odkodowanie pełnej treści tej normy karnej. Pozostawienie doktrynie i orzecznictwu swobody interpretacyjnej, nie przesądza oczywiście jeszcze o niezgodności zakwestionowanego zakresowo przepisu z konstytucyjnym standardem określoności prawa, jednakże o jego niekonstytucyjności może już świadczyć pozostawienie nadmiernej swobody interpretacyjnej, której konsekwencją może być rozszerzenie odpowiedzialności karnej na czyny, które nie zostały w ustawie zabronione.

Prawodawca wprowadzając w art. 91a ustawy – Prawo budowlane, w zakwestionowanym przez Sąd pytający zakresie, „ryczałtowe" odesłanie do przepisów dotyczących użytkowania obiektu, nie określił w ogóle tych przepisów. Nie wskazał w żaden sposób, czy chodzi wyłącznie o przepisy związane z bezpieczeństwem użytkowania obiektu określone w ustawie – Prawo budowalne, czy też o wszystkie przepisy ustawy – Prawo budowlane, czy – idąc jeszcze dalej – przepisy związane z użytkowaniem obiektów budowalnych, które wynikają z licznych ustaw wyszczególnionych przez Sąd pytający. Co więcej, ustawodawca posługując się jedynie wyrażeniem „przepisy", nie określił nawet, czy chodzi o przepisy o mocy ustawy, czy też akty podustawowe. Zastosowana technika blankietu zawiera ponadto odesłanie dynamiczne – co stanowi dodatkowe utrudnienie w jego interpretacji – gdyż treść przepisów związanych z użytkowaniem obiektu może ulegać ewolucji wraz ze zmianami ustawodawczymi.

Powyższe wskazuje, że zakwestionowany art. 91a ustawy – Prawo budowalne – w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego – nie zachowuje wymaganej konstytucyjnie precyzji określenia znamion czynu zabronionego, gdyż nawet przy podjęciu szeregu skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, niedookreśloności tej regulacji nie można usunąć w drodze wykładni.

Jednoznacznym przykładem niemożności ustalenia, jaki jest zakres penalizacji zaskarżonej części przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowalne, jest przywołana na wstępie niniejszego stanowiska argumentacja zawarta w decyzji procesowej Sądu I instancji oraz w zażaleniu Prokuratora Okręgowego w G prowadząca do wniosku, że to właśnie niejasność i nadmierne skomplikowanie kwestionowanej regulacji doprowadziły te organy do rozbieżnych interpretacji. Zauważył to także Sąd odwoławczy, który wskazał na niedookreśloność zaskarżonej części przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowlane i wynikające stąd problemy dotyczące prawidłowej oceny znamion czynu zabronionego. Skoro zatem wyspecjalizowane organy stosujące prawo nie są w stanie, w drodze wykładni, usunąć wątpliwości związanych z rozumieniem określenia „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami", tym bardziej nie można wymagać od adresata tej normy prawnej samodzielnego ustalenia co jest zakazane przez zakwestionowaną zakresowo regulację art. 91a ustawy – Prawo budowlane. Co więcej, błędna interpretacja tego przepisu może doprowadzić do pociągnięcia „sprawcy" do odpowiedzialności karnej, a przecież w obszarze tak wrażliwym jak prawo karne, ingerującym w sferę wolności i praw obywatelskich, regulacje muszą być podporządkowane w szczególnie wysokim stopniu wymaganiom precyzji, jednoznaczności i poprawności legislacyjnej.

Zgodzić należy się także z Sądem pytającym, że za przyjętą techniką legislacyjną nie przemawiają żadne szczególne względy. Specyfika prawa budowalnego, co do zasady, nie uzasadnia odsyłania do bliżej nieokreślonych regulacji. Dla osiągnięcia właściwego celu ustawodawca mógł bowiem

zastosować technikę odesłania do ściśle określonych przepisów, co uczynił w części art. 91a ustawy – Prawo budowlane (odsyłając do art. 61 tej ustawy) oraz w art. 90 tej ustawy przewidującym odpowiedzialność karną za wykonywanie robót budowalnych w przypadkach określonych w przepisach, do których artykuł ten odsyła. Ostatecznie, mógł też zastosować technikę odesłania blankietowego, ale pod warunkiem, ze z odesłania takiego można byłoby odczytać z przekroczeniem jakich przepisów (ustawowych, podustawowych) związanych z użytkowaniem obiektu wiąże się odpowiedzialność karna.

Przypomnieć też należy, że wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności zależne są od charakteru i stopnia surowości sankcji karnych. Charakter przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowlane, po dekontrawencjonalizacji i znacznym rozbudowaniu znamion czynu zabronionego, nie uzasadnia stosowania odesłań do regulacji bliżej nieokreślonych.

W związku z powyższym uznać należy, że zakwestionowany przepis – w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego – z uwagi na znaczny stopień niedookreśloności sprawia, iż nie może on przejść pozytywnie testu jego przewidywalności, a tym samym wykracza poza granice swobody regulacyjnej określone w Konstytucji RP.

Reasumując, stwierdzić należy, iż art. 91a ustawy – Prawo budowlane w części zawierającej słowa „ , użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami", jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zabronionego zagrożonego karą.

Na zakończenie rozważań merytorycznych podnieść należy także, że wobec możliwości wywiedzenia z treści art. 91a ustawy – Prawo budowalne różnych zakresowo norm prawnych rozważyć można było zasadność

przedstawienia stanowiska o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego. Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, „Trybunał stosuje powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, a oznacza to przede wszystkim wybór tego kierunku wykładni, spośród rysujących się wzajemnie „konkurujących" znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Ta >>metoda wykładni w zgodzie z Konstytucją<< nie jest jednak specyfiką rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, jako że konieczność jej respektowania odnosi się do wszystkich organów państwowych i wynika z nadrzędności Konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Jednakże jedynie Trybunał Konstytucyjny jest prawnie umocowany do orzekania – w sentencji wyroku i z mocą powszechnie obowiązującą – o tym, jakie jest zgodne z Konstytucją rozumienie normy prawnej, której znaczenie nie jest jasne na podstawie tzw. bezpośredniego rozumienia przepisu prawnego. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w ten sposób wątpliwości co do właściwej wykładni badanego przepisu tylko wówczas, gdy spośród rysujących się kierunków tej wykładni tylko jeden prowadzi do ustalenia treści normy prawnej zgodnej z Konstytucją" (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178).

Sięgając zatem do *ratio legis* przepisu art. 91a ustawy – Prawo budowlane stwierdzić należy, że teoretycznie możliwe byłoby ustalenie w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego takiego rozumienia kwestionowanej części tego przepisu, że zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami" odsyła wyłącznie do regulacji art. 61 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którą, właściciel lub zarządca obiektu budowalnego obowiązany jest zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych odziaływujących na obiekt, wymienionych w tym przepisie, a związanych z działaniem człowieka lub sił natury. Wykładnia bowiem pierwszej – niezakwestionowanej w pytaniu

prawnym – części art. 91a ustawy – Prawo budowalne zdaje się wskazywać, że odesłanie do art. 61 tej ustawy (w zakresie obowiązku utrzymania obiektu budowalnego w należytym stanie technicznym) może dotyczyć jedynie punktu 1 art. 61, który odsyłając z kolei do art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowalne wskazuje na obowiązek utrzymywania obiektu budowalnego w należytym stanie technicznym, estetycznym i zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska.

Warunki do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia (tj. wyroku interpretacyjnego) w realiach przedmiotowej sprawy byłyby spełnione jedynie w wypadku uznania przez Trybunał dopuszczalności wskazanej wyżej wykładni art. 91a ustawy – Prawo budowane i braku wątpliwości co do konstytucyjności w ten sposób wykreowanej normy prawnej.

Końcowo zauważyć należy, że Sąd występujący z pytaniem prawnym dotyczącym zakwestionowanej regulacji, wskazał jako wzorce kontroli nie tylko art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ale też art. 2 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Przywołanie jako wzorca art. 2 Konstytucji RP wymaga przede wszystkim rozważenia, czy Sąd pytający z tego przepisu wyprowadza taką treść normatywną, która nie wynika z regulacji bardziej szczegółowej, jaką jest w niniejszej sprawie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Trzeba bowiem przypomnieć, że nie ma konieczności odwoływania się do ogólnej formuły demokratycznego państwa prawnego w wypadkach, gdy podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia ustawy zasadniczej. Tak też kształtowała się linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że „(...) powoływanie ogólnych zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli norm prawnych jest zbędne, jeżeli treści zawarte w tych zasadach, wyprowadzane przez podmiot inicjujący kontrolę zostały skonkretyzowane w bardziej szczegółowych przepisach konstytucyjnych" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, *op. cit.*; podobnie

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Mając zatem na uwadze, że reguła *nullum crimen sine lege certa* została wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zbędne jest orzekanie w niniejszej sprawie w oparciu o bardziej ogólny przepis konstytucyjny, dlatego postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 91a ustawy – Prawo budowlane z art. 2 Konstytucji RP – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072; dalej jako: u.o.t.p. TK) – podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Z kolei, w odniesieniu do wzorców wynikających z art. 7 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka oraz art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych podnieść należy, że Sąd pytający jedynie wymienił te wzorce w petitum pytania prawnego nie odnosząc się do nich zupełnie w jego uzasadnieniu. Należy przypomnieć, że art. 52 u.o.t.p. TK nakłada również na sąd występujący z pytaniem prawnym ciężar udowodnienia, w zakresie objętym pytaniem, niezgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli. Dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w tej materii konsekwentnie wskazuje na obowiązek precyzyjnego uzasadnienia stawianych aktowi normatywnemu zarzutów niekonstytucyjności. I tak, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 stycznia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ (...) wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za >>uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie<< w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej

wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli" (sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8).

Wobec zatem braku uzasadnienia zarzutu w odniesieniu do wymienionych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 91a ustawy – Prawo budowlane z art. 7 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka oraz art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK – podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego