

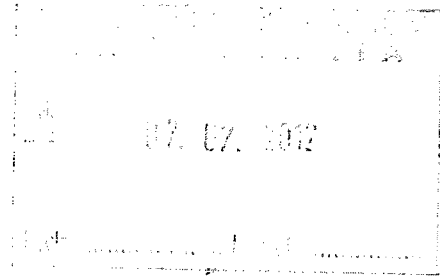


Rzeczpospolita Polska  
**PROKURATOR GENERALNY**

**PG VIII TK 50/11**

**P 27/11**

Warszawa, dnia 6 lutego 2012 r.



## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim II Wydział Karny z dnia 29 kwietnia 2011 r. o zbadanie, „czy art. 90 ustawy z 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane jest zgodny z art. 2 i z art. 42 ust. 1 Konstytucji” oraz złożeniem przez ten sam Sąd kolejnych dwóch pytań prawnych z dnia 7 grudnia 2011 r. oraz pytania prawnego z dnia 11 stycznia 2012 r. o tożsamym przedmiocie

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

### **przedstawiam następujące stanowisko dodatkowe:**

**1) art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity - Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) w zakresie, w jakim odwołuje się do samowoli budowlanej określonej w art. 48 tej ustawy:**

- a) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP;**
- b) jest zgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP,**

2) art. 90 ustawy, o której mowa w pkt 1, w zakresie, w jakim odwołuje się do samowoli budowlanej określonej w art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP,

3) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

W pismach: z dnia 5 i z dnia 24 stycznia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się o przedstawienie dodatkowego stanowiska w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim II Wydział Karny z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. \_\_\_\_\_, w związku ze złożeniem przez ten sam Sąd trzech kolejnych pytań prawnych: dwóch - z dnia 7 grudnia 2011 r., w sprawach o sygn.: \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_ oraz jednego - z dnia 11 stycznia 2012 r., w sprawie o sygn. \_\_\_\_\_. Jednocześnie Trybunał poinformował, że - z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy - wszystkie pytania prawne, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zostały dołączone do pytania prawnego z dnia 29 kwietnia 2011 r.

Pytanie prawne z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie o sygn. \_\_\_\_\_ zostało sformułowane na tle stanu faktycznego i prawnego, w którym Prokurator Rejonowy w J \_\_\_\_\_ oskarżył P. P. o to, że w okresie od października do listopada 2010 r. w miejscowości L., jako współnik spółki jawnej, na działce gruntu prowadził roboty budowlane polegające na budowie wiaty o konstrukcji stalowej z dachem jednospadowym pokrytym blachą bez uzyskania wymaganego pozwolenia na wykonanie takich robót.

Pytanie prawne z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie o sygn. [redacted] zostało sformułowane na tle stanu faktycznego i prawnego, w którym Prokurator Rejonowy w J [redacted] oskarżył A. K. o to, że:

1) w bliżej nieustalonych dniach i miesiącach 2009 r. w J [redacted] na działce gruntu jako inwestor wykonywał roboty budowlane w budynku mieszkalnym polegające na wymianie konstrukcji dachu na nową wraz z pokryciem w postaci blachy trapezowej bez wymaganego prawem zgłoszenia;

2) w bliżej nieustalonych dniach i miesiącach 2009 r. w J [redacted] na działce gruntu jako inwestor wykonywał roboty budowlane przy budowie wiaty bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę.

Pytanie prawne z dnia 11 stycznia 2012 r. zostało sformułowane w sprawie o sygn. [redacted], w której Prokurator Rejonowy w J [redacted]

oskarżył A. G. o to, że w bliżej nieustalonej dacie w okresie od lutego do sierpnia 2008 r. w J [redacted], pełniąc funkcję dyrektora technicznego i wiceprezesa zarządu spółki, prowadził roboty budowlane polegające na ustawieniu na działce gruntu dwustronnej tablicy reklamowej zamontowanej na dwóch metalowych słupach zakotwionych w betonowym fundamencie punktowym bez uprzedniego uzyskania wymaganego prawem pozwolenia na wykonanie takich prac budowlanych.

Sąd pytający stwierdził, że, zdaniem oskarżyciela, objęte wskazanymi postępowaniami czyny stanowią przestępstwo z art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity - Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) [dalej: ustawa - Prawo budowlane].

We wszystkich trzech wyżej wymienionych sprawach Sąd pytający sformułował identycznie brzmiące pytania prawne, jak w sprawie o sygn. [redacted]

[redacted], w której Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w dniu 5 września 2011 r.

W uzasadnieniu pytań prawnych została również zawarta ta sama argumentacja, jak w uzasadnieniu pytania prawnego w sprawie o sygn.

Pomimo identyczności przedmiotu sprawy, przedmiot zaskarżenia, określony w trzech omówionych wyżej pytaniach prawnych (dalej: dodatkowe pytania prawne), wymaga doprecyzowania.

Należy zauważyć, iż Prokurator Generalny, w stanowisku z dnia 5 września 2011 r., zawarł rozważania, które, co do zasady, można odnieść również do dodatkowych pytań prawnych.

W stanowisku tym Prokurator Generalny stwierdził, że „sprawa, w której Sąd Rejonowy w Janowie Lubelskim sformułował pytanie prawne (sygn.

– przyp. wł.), dotyczy zachowania oskarżonej, polegającego na wykonaniu (budowie) na działce stanowiącej własność pokrzywdzonego obiektu budowlanego w postaci tablicy reklamowej bez uprzedniego uzyskania wymaganego przepisani prawa budowlanego pozwolenia na wykonanie takiej budowy. Ma zatem do niej zastosowanie wyłącznie ten fragment zaskarżonego przepisu, który odsyła do art. 48 ustawy - Prawo budowlane”, oraz zauważył, iż Sąd pytający „nie kwestionuje poprawności zarzutu aktu oskarżenia, w którym jest mowa o **braku pozwolenia na wybudowanie** tablicy reklamowej” (uzasadnienie stanowiska, s. 11).

W konkluzji Prokurator Generalny podniósł, że „przedmiot pytania prawnego należało ograniczyć tylko do tego fragmentu przepisu art. 90 ustawy - Prawo budowlane, który zawiera odesłanie do samowoli budowlanej określonej w art. 48 tej ustawy. Wszak tylko w tym zakresie, zależność pomiędzy treścią pytania prawnego i spodziewaną odpowiedzią a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy, jest <prawnie istotna, bezpośrednia i merytoryczna>”, oraz że „[w] pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, na podstawie

art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)” [op. cit.].

Identyczne względy przesądzają również o ograniczeniu przedmiotu zaskarżenia określonego w dodatkowych pytaniach prawnych.

Sprawy o sygn. \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ dotyczą zachowań oskarżonych: P. P. i A. G., polegających na wykonaniu (budowie) obiektów budowlanych w postaci wiaty oraz tablicy reklamowej bez uprzedniego uzyskania wymaganego przepisani prawa budowlanego pozwolenia na wykonanie takiej budowy. Podobnie zatem, jak w sprawie \_\_\_\_\_, do czynów tych oskarżonych ma zastosowanie ten fragment przepisu art. 90 ustawy – Prawo budowlane, który odsyła do art. 48 tej ustawy.

Trzeba dodać, że również i w tych przypadkach Sąd pytający nie zakwestionował poprawności zarzutu aktu oskarżenia, w którym jest mowa o braku pozwolenia na wybudowanie wiaty oraz tablicy reklamowej.

W konsekwencji, przedmiot pytań prawnych w sprawach o sygn. \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ należało ograniczyć tylko do tego fragmentu przepisu art. 90 ustawy - Prawo budowlane, który zawiera odesłanie do samowoli budowlanej określonej w art. 48 tej ustawy, co jednocześnie oznacza, że w pozostałym zakresie postępowanie w przedmiocie tych pytań prawnych podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o TK].

Identyczny przedmiot zaskarżenia, jak w pytaniu prawnym w sprawie o sygn. \_\_\_\_\_, powoduje, że stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r. pozostaje aktualne także w odniesieniu do pytań prawnych w sprawach o sygn. \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_.

Złożona sytuacja ma natomiast miejsce w przypadku pytania prawnego w sprawie o sygn. \_\_\_\_\_, w której oskarżony A. K. pozostaje pod zarzutem popełnienia dwóch czynów.

Pierwszy z nich polega na wykonywaniu robót budowlanych w budynku mieszkalnym bez wymaganego zgłoszenia, drugi zaś, to wykonanie (budowa) obiektu budowlanego w postaci wiaty bez uprzedniego uzyskania wymaganego przepisani prawa budowlanego pozwolenia na wykonanie takiej budowy.

Do drugiego czynu będzie miał zastosowanie ten fragment art. 90 ustawy – Prawo budowlane, który odsyła do art. 48 tej ustawy. Zatem w tym przypadku aktualizują się wcześniejsze uwagi oraz wnioski odnoszące się nie tylko do przedmiotu zaskarżenia, ale też do wyniku oceny zgodności art. 90 ustawy - Prawo budowlane, sformułowanego w pkt 1 lit. a i b *petitum* stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r.

Do pierwszego czynu zarzucanego oskarżonemu A. K. będzie miał natomiast zastosowanie tylko ten fragment zaskarżonego przepisu art. 90 ustawy - Prawo budowlane, który odsyła do art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, ponieważ tylko ten przepis odnosi się do prowadzenia robót budowlanych wykonywanych bez wymaganego zgłoszenia.

W przedstawionych warunkach, decyzja o łącznym rozpoznaniu w sprawie P 27/11 pytania prawnego Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim o sygn.                      oznacza uzupełnienie przedmiotu zaskarżenia o normę rekonstruowaną z art. 90 w związku z art. w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane.

Rozważając zgodność tej normy z wzorcami kontroli, określonymi w art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, należy zauważyć, iż, w odróżnieniu od art. 48 ustawy – Prawo budowlane, przepis art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie został, co do zasady, znowelizowany ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U Nr 80, poz. 718 ze zm.) [dalej: ustawa zmieniająca]. Wprowadzono wówczas jedynie zmianę dostosowawczą w związku z dodaniem do ustawy – Prawo budowlane nowego art. 49b ust. 1.

Ponadto, od chwili wydania wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1996 r., sygn. V KKN 43/96 (LEX nr 26185) oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. I KZP 1/01 (LEX Nr 45460), zawierających, między innymi, wykładnię art. 90 ustawy – Prawo budowlane w związku z art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, aż do chwili obecnej przepis art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane nie uległ zmianie.

Oba orzeczenia Sądu Najwyższego zostały szeroko omówione w uzasadnieniu stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r. (s. 14-20).

Powyższa konstatacja jest istotna, dlatego że zasadniczym argumentem, zawartym w uzasadnieniu stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r., przemawiającym za niezgodnością art. 90 ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim odwołuje się on do samowoli budowlanej określonej w art. 48 tej ustawy, z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, było ustalenie odmiennego kontekstu normatywnego, w jakim przepis art. 48 ustawy – Prawo budowlane znalazł się po wejściu w życie ustawy zmieniającej (po 11 lipca 2003 r.), ale też po wydaniu przez Sąd Najwyższy wspomnianych, istotnych dla praktyki, judykatów.

Otóż, jak wskazano w tymże stanowisku, pomimo iż ustawą zmieniającą do art. 48 ustawy - Prawo budowlane wprowadzono nowe przepisy ujęte w dodanych jednostkach redakcyjnych (ust. 2-5), przy jednoczesnym pozostawieniu w ust. 1 poprzedniej wersji art. 48, to przepis art. 90 tej ustawy nadal odwołuje się do art. 48.

Powyższe oznacza, że obecnie obowiązująca norma prawnokarna jest rekonstruowana w oparciu o wszystkie przypadki określone w art. 48 ustawy - Prawo budowlane, zatem również z uwzględnieniem przypadków, określonych w ust. 2-5 tego przepisu, które zostały dodane ustawą zmieniającą.

W konsekwencji - jak wskazano w stanowisku Prokuratora Generalnego - kryminalizacja obejmuje samowolę budowlaną spełniającą i niespełniającą

przesłanek legalizacji, co oznacza, że dekodowanie znamion występku z art. 90 ustawy - Prawo budowlane dla adresatów normy sankcjonowanej może okazać się bardzo trudne, a niekiedy wręcz niemożliwe.

Prokurator Generalny podniósł, że skoro nakaz rozbiórki jest obecnie konsekwencją wyłącznie takiej samowoli budowlanej, która nie spełnia warunków legalizacji, to adresat normy prawnokarnej może mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, jakie jego zachowanie stanowi czyn zagrożony sankcją karną (szerzej na ten temat w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r., s. 35-39).

Reasumując, w stanowisku z dnia 5 września 2011 r. Prokurator Generalny stwierdził, że, na gruncie art. 90 oraz art. 48 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, sformułowane są normy prawnokarne nakazu i zakazu, niespełniające wymogu określoności czynów zabronionych przez ustawę, wynikającego z treści normatywnej art. 42 ust. 1 Konstytucji. Jest to konsekwencją tego, że w art. 90 ustawy - Prawo budowlane nie jest dostatecznie precyzyjnie określony zakres odwołania do art. 48 tej ustawy, przez co u adresatów normy prawnokarnej może zrodzić się niepewność co do rzeczywistej treści sankcjonowanego zakazu, jako przesłanki odpowiedzialności karnej sprawcy samowoli budowlanej.

Wydaje się, że podobnego zarzutu nie można postawić normie dekodowanej z art. 50 ust. 1 pkt 1 i art. 90 ustawy – Prawo budowlane.

Jest tak przede wszystkim dlatego, że brzmienie przepisu art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, o czym wcześniej była mowa, od chwili wyjaśnienia przez Sąd Najwyższy w powołanych wyżej judykatach znaczenia użytego w art. 90 ustawy – Prawo budowlane sformułowania „w przypadkach określonych”, nie uległo zasadniczej zmianie. Treść obu judykatów została też zaakceptowana przez doktrynę i orzecznictwo.

Oceny tej nie może zmienić pojawiająca się w doktrynie, ale też zawarta w uzasadnieniach powołanych orzeczeń Sądu Najwyższego, krytyka sposobu



regulacji odpowiedzialności karnej (szerzej na ten temat w uzasadnieniu stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r., s. 14-23), polegającego na skonstruowaniu normy zakazu przez odwołanie się do treści zawartej w innym przepisie tej samej ustawy.

Reasumując należy stwierdzić, że art. 90 ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim odwołuje się do samowoli budowlanej określonej w art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosnie natomiast konfrontacji art. 90 ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim odwołuje się on do samowoli budowlanej określonej w art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, że konfrontowana norma jest zgodna z powołanym wzorcem konstytucyjnej kontroli, z tych samych powodów, z jakich z tym wzorcem kontroli zgodny jest art. 90 ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim odwołuje się do samowoli budowlanej określonej w art. 48 tej ustawy (*vide* - uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 5 września 2011 r., s. 39 - 46).

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Marzena Kowalska*  
Zastępca Prokuratora Generalnego