



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 lutego 2021 r.

Pozycja 6

## WYROK

z dnia 9 lutego 2021 r.

Sygn. akt P 15/17\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Rafał Wojciechowski  
Andrzej Zielenacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 lutego 2021 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Słupsku:

czy art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290) 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 art. 42 ust. 1 Konstytucji,
- art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.,
- art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.,

o r z e k a:

**Art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 oraz z 2021 r. poz. 11), w zakresie obejmującym zwrot „ , użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 12 lutego 2021 r. w Dz. U. poz. 282.

## UZASADNIENIE

## I

1. W postanowieniu z 28 czerwca 2017 r. (sygn. akt II K 100/16) Sąd Rejonowy w Słupsku, II Wydział Karny (dalej: sąd), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.; dalej: prawo budowlane) 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 art. 42 ust. 1 Konstytucji,
- art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja),
- art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt).

1.1. Pytanie prawne zostało postawione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

29 stycznia 2007 r. Prezydent Miasta (dalej: Prezydent) wydał decyzję, w której zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę obiektu budowlanego przez spółkę, której prezesem jest oskarżony w sprawie zawisłej przed sądem (dalej: oskarżony). W decyzji Prezydent zobowiązał spółkę do uzyskania m.in. ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie z ustaleniami prokuratury okręgowej (dalej: prokuratura) obiekt budowlany, objęty decyzją Prezydenta, od 20 lutego 2009 r. do 4 czerwca 2013 r., był użytkowany bez ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Wniosek o pozwolenie na użytkowanie został złożony 20 marca 2013 r. a decyzja o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie wydana została 4 czerwca 2013 r.

Prokuratura zarzuciła oskarżonemu, że od 20 lutego 2009 r. do 4 czerwca 2013 r. kierowana przez niego spółka użytkowała obiekt budowlany w sposób niezgodny z art. 55 i art. 56 prawa budowlanego, to jest popełnienie występku określonego w art. 91a prawa budowlanego.

Postanowieniem z 2 czerwca 2016 r. sąd rejonowy umorzył postępowanie w sprawie na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 87, poz. 555, ze zm.), uznając, że zarzucony oskarżonemu czyn nie zawiera znamion przestępstwa. W uzasadnieniu sąd rejonowy wskazał, że przestępstwo określone w art. 91a prawa budowlanego polega na niespełnieniu określonego w art. 61 obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым 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 sądu niedopełnienie obowiązków wynikających z art. 55 i art. 56 prawa budowlanego nie wypełniało 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 art. 55 i art. 56 prawa budowlanego skutkuje, na podstawie art. 57 tej ustawy, wymierzeniem przez właściwy organ kary administracyjnej, a zatem w tej sprawie należało ewentualnie wszcząć postępowanie administracyjne, a nie karne.

Prokuratura wniosła zażalenie na to postanowienie i wystąpiła o jego uchylenie. Podniosła, że sąd rejonowy odniósł się jedynie do jednego ze znamion czynu zabronionego określonego w art. 91a prawa budowlanego, tj. niespełnienia określonego w art. 61 obowiązku utrzymania obiektu w należytych stanie technicznym, a pominął inne, istotne dla przedmiotowej sprawy, znamię w postaci „użytkowania obiektu w sposób niezgodny z przepisami”. Jej zdaniem, art. 91a prawa budowlanego, w części dotyczącej użytkowania obiektu budowlanego w sposób niezgodny z przepisami, odwołuje się do całości unormowań prawnych w tym zakresie i nie przewiduje żadnych wyłączeń, a więc nie wyłącza odwoływania się do art. 55 i art. 56 prawa budowlanego.

Sąd okręgowy uchylił postanowienie sądu rejonowego w całości. Wskazał, że rolą sądu rejonowego jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy niedopełnienie obowiązków określonych w art. 55 i art. 56 prawa budowlanego wyczerpuje, bądź nie, znamiona czynu zabronionego określonego w art. 91a tej ustawy, a także czy ewentualna pozytywna odpowiedź na to pytanie pozostaje niezależna od ewentualnego wszczęcia postępowania administracyjnego wobec oskarżonego w sprawie karnej.

1.2. Podczas ponownego rozpoznawania sprawy sąd powziął wątpliwości, czy art. 91a prawa budowlanego w zakresie, w jakim penalizuje użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami, bez skonkretyzowania uregulowań prawnych, z naruszeniem których ustawodawca wiąże odpowiedzialność karną, nie narusza konstytucyjnych zasad jednoznaczności, jasności i precyzji prawa wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd wskazał na naruszenie zasady *nullum crimen sine lege* a w szczególności wynikającego z niej postulatu maksymalnej określoności czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege certa*). W przekonaniu pytającego sądu, blankietowy charakter art. 91a prawa budowlanego „uniemożliwia [...] dokonanie bez wątpliwości precyzyjnego zdekodowania zupełnej normy prawnokarnej” (s. 6 pytania prawnego). Sąd uznał jednocześnie za problematyczne, w kontekście wymogów sformułowanych w art. 42 ust. 1 Konstytucji, „zamieszczenie w przepisach dotyczących odpowiedzialności karnej znamion normatywnych, odsyłających do nieokreślonych bliżej regulacji prawnych” (s. 5 pytania prawnego). Zdaniem pytającego sądu, ustalenie rzeczywistej i pełnej treści skarżonej normy jest zadaniem trudnym, gdyż ustaw, do których odsyła zaskarżony przepis może być ponad trzydzieści. Zatem ustawodawca, odsyłając do bliżej niesprecyzowanego zbioru norm, uniemożliwia doprecyzowanie znamion czynu zabronionego pod groźbą kary. Zdaniem sądu, takie nieokreślenie znamion normy sankcjonującej zawartej w art. 91a prawa budowlanego jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

Zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 Konwencji oraz art. 15 ust. 1 Paktu w pytaniu prawnym nie został rozwinięty.

2. W piśmie z 25 października 2017 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniosł o stwierdzenie, że art. 91a prawa budowlanego w części zawierającej słowa „ , użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zabronionego zagrożonego karą.

Zdaniem Prokuratora, prawodawca, wprowadzając odesłanie do przepisów dotyczących użytkowania obiektu, w ogóle ich nie określił. „Nie wskazał w żaden sposób, czy chodzi wyłącznie o przepisy związane z bezpieczeństwem użytkowania obiektu określone w ustawie – Prawo budowlane, czy też o wszystkie przepisy ustawy – Prawo budowlane, czy – idąc jeszcze dalej – przepisy związane z użytkowaniem obiektów budowlanych, które wynikają z lic-

nych ustaw wyszczególnionych przez Sąd pytający” (s. 25 stanowiska Prokuratora). Tym samym, w ocenie Prokuratora, art. 91a prawa budowlanego, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, nie zachowuje wymaganej konstytucyjnie precyzji określenia znamion czynu zabronionego.

3. W piśmie z 7 grudnia 2017 r. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) wniósł o stwierdzenie, że art. 91a prawa budowlanego w zakresie, w jakim penalizuje użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami, bez skonkretyzowania uregulowań, z naruszeniem których ustawodawca wiąże odpowiedzialność karną jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka, odesłanie zastosowane w art. 91a prawa budowlanego nie pozwala na określenie pełnej treści normy sankcjonującej w drodze wykładni. Jak stwierdził Marszałek „[w]adliwość art. 91a p.b. z punktu widzenia zasady określoności prawa wynika zatem z niemożliwości wskazania wszystkich przepisów związanych z użytkowaniem obiektu budowlanego, z przekroczeniem których wiązałyby się odpowiedzialność karna” (s. 26 stanowiska Marszałka).

4. Pismami z 10 sierpnia i 25 września 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zgłosił udział w postępowaniu oraz przedstawił stanowisko w sprawie. Zdaniem RPO, art. 91a prawa budowlanego w zakresie, w jakim penalizuje użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami, bez skonkretyzowania uregulowań prawnych, z naruszeniem których ustawodawca wiąże odpowiedzialność karną, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

RPO stwierdził, że kwestionowany przepis stwarza wysoce niepożądany stan niepewności dla jednostki, wynikający z tego, że zarówno adresaci tej normy, jak i organy powołane do przestrzegania prawa nie są w stanie, w sposób jednoznaczny i kompletny, ustalić treści normy zakodowanej w zaskarżonym przepisie. Oznacza to, że art. 91a prawa budowlanego pozostaje w sprzeczności z fundamentalnymi założeniami prawa karnego, w szczególności z zasadą określoności i tym samym godzi w fundamenty państwa prawnego.

## II

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) stanowi, że Trybunał może rozpoznać pytanie prawne na posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie) wówczas, gdy:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia,
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału (art. 92 ust. 1 pkt 1 i 2 uotpTK).

Formalnym warunkiem rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 zdanie drugie uotpTK).

Ustawodawca użył – między punktami w art. 92 ust. 1 uotpTK – spójników „lub”, co oznacza że, po pierwsze: ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie, a po wtóre – spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania, stanowiące wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały zatem spełnione.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Art. 193 Konstytucji, a w ślad za nim art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), określa przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego.

Art. 52 ust. 2 pkt 4 uotpTK nakłada na sąd pytający obowiązek sformułowania oraz uzasadnienia zarzutów, jakie stawia wobec kwestionowanej regulacji. Wymaga między innymi wskazania relacji, jaka występuje pomiędzy przepisem stanowiącym przedmiot kontroli, a wskazanym przez sąd pytający wzorcem kontroli. W kontekście niniejszej sprawy TK zauważył, że sąd nie przedstawił żadnej argumentacji na poparcie tezy o niezgodności art. 91a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.; dalej: prawo budowlane) z art. 7 ust. 1 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) oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). W tym zakresie nie wypełnił zatem wymogu formalnego przewidzianego dla pytania prawnego, co skutkowało umorzeniem postępowania w zakresie kontroli kwestionowanego przepisu z tymi wzorcami (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

2. Kwestionowany przepis został dodany do prawa budowlanego przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 99, poz. 665) i od tej pory jego treść nie ulegała zmianom.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy (druk nr 1109/V kadencja Sejmu), którą wprowadzono do systemu prawnego art. 91a prawa budowlanego, celem nowelizacji była potrzeba „zmian niektórych przepisów dotyczących utrzymania obiektów budowlanych oraz zasadniczej zmiany organizacji nadzoru budowlanego w Polsce”. Istotą wprowadzenia art. 91a prawa budowlanego było „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”.

Trybunał przypomina, że zarówno Konstytucja, jak i nauka prawa wymagają, aby przepisy umożliwiające stosowanie odpowiedzialności karnej spełniały wymogi jednoznaczności i określoności (art. 2 Konstytucji) oraz fundamentalnej dla prawa karnego zasady *nullum crimen sine lege certa* (art. 42 ust. 1 Konstytucji). Ponieważ obie zasady były w orzecznictwie wielokrotnie omawiane, TK obecnie przypominał je w sposób skrótowy.

Wynikający z art. 2 Konstytucji wymóg jednoznaczności i precyzji prawa ma szczególne znaczenie, jeśli chodzi o ochronę praw i wolności obywatela, zwłaszcza w sytuacji gdy istnieje możliwość zastosowania wobec niego sankcji (zob. P. Tuleja, uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 223 i n.). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, normy prawa czynią zadość konstytucyjnym standardom określoności i jednoznaczności wówczas, gdy ich językowo-logiczna konstrukcja pozwala na jednoznaczne wyprowadzenie zakodowanych w nich treści, umożli-

wiające ich prawidłowe wyegzekwowanie (por. wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

TK zauważył również, że „w wypadku regulacji niejasnych i nieprecyzyjnych władza prawodawcza nie może pozostawać bezczynna, oczekując na wypracowanie określonych rozwiązań w praktyce. Jako odpowiedzialna za obowiązujący stan prawny, ma ona obowiązek monitorowania sposobu stosowania stanowionych przez nią przepisów prawnych oraz eliminowania obarczających je wad, które ujawniają się w toku rozstrzygnięcia określonych spraw. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy na bazie niejednoznacznych regulacji kwestie sporne są przesądzone na niekorzyść jednostek. W takich sytuacjach nawet ugruntowana i jednolita praktyka orzecznicza nie niweluje zastrzeżeń związanych z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Ogólna zasada jasności i określoności prawa znajduje rozwinięcie i konkretyzację w art. 42 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającym fundamentalną dla prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege*. Jej rozwinięciem jest zasada *nullum crimen sine lege certa*, wymagająca sformułowania znamion czynu zabronionego w sposób na tyle poprawny, jednoznaczny i precyzyjny, aby ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy i aby podczas stosowania prawa wykluczona była możliwość rozszerzenia zakresu odpowiedzialności karnej na czyny, które nie zostały zabronione w ustawie pod groźbą kary (zob. T. Sroka, uwagi do art. 42 Konstytucji, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *op. cit.*, s. 1033).

Uwzględniając okoliczności niniejszej sprawy, należało jednak zauważyć, że „[a]ni sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądza 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 prawnokarnej konsekwencji zachowania” (zob. m.in. wyrok z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50).

Trybunał stanął na stanowisku, że „[n]iejelasanść prawa, jego nadmierne skomplikowanie czy wręcz wadliwość konstrukcji prowadzącej do rozbieżnych interpretacji jest zjawiskiem występującym niestety z dużą częstotliwością w systemie obowiązującego prawa. Stan taki pojawia się przy tym w wielu dziedzinach prawa o ogromnej doniosłości społecznej, które wyznaczają ramy zachowań prawnych wielu milionów obywateli – np. w prawie podatkowym, karnym czy administracyjnym. Powszechnie znane są przypadki osób, które dokonując błędnej interpretacji prawa podatkowego bądź przepisów prawnokarnych ponoszą w wyniku tego błędu co do treści prawa poważne dolegliwości w postaci sankcji prawnych” (wyrok z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19).

Trybunał zaznaczył też, że „[r]eguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza (...) dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i 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. Stanowisko takie jest akceptowane w piśmiennictwie prawa karnego. (...) W istocie zatem norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które

pozwalaloby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa prowadzić może do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszystko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalna” (zob. wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 oraz wyroki z: 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58 oraz 6 października 2015 r., sygn. SK 54/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 142).

**3. Art. 91a prawa budowlanego ma następującą treść:**

„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”.

W art. 61 prawa budowlanego, do którego odwołuje się art. 91a prawa budowlanego, uregulowano dwie grupy obowiązków właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego:

– pierwsza obejmuje obowiązki polegające na utrzymywaniu i użytkowaniu obiektu budowlanego zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 prawa budowlanego, czyli użytkowania obiektu budowlanego w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których stanowi art. 5 ust. 1 pkt 1-7 prawa budowlanego tzn.:

„1. Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, z późn. zm.), dotyczących:

- a) nośności i stateczności konstrukcji,
- b) bezpieczeństwa pożarowego,
- c) higieny, zdrowia i środowiska,
- d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,
- e) ochrony przed hałasem,
- f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej,
- g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych;

2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:

a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,

b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;

2a) możliwość dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu;

3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego;

- 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze;
- 4a) minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym;
- 5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 6) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
- 7) ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską”;

– druga, sprecyzowana w art. 61 pkt 2 prawa budowlanego, dotyczy obowiązku dochowania należytej staranności przy zapewnieniu bezpiecznego użytkowania 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 morzach 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.

Z powyższego wynika, że ustawodawca w art. 91a prawa budowlanego wprowadził odpowiedzialność za:

- 1) nieprzestrzeganie określonego w art. 61 prawa budowlanego obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym,
- 2) użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami,
- 3) niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego (tak też: K. Bułiński, Komentarz aktualizowany do art. 91a, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, (red.) A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Lex/el.; W. Radecki, *Przestępstwa budowlane*, [w:] *System Prawa Karnego. Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. Tom 11*, (red.) M. Bojarski, Legalis 2018; B. Kurzepa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 612).

Z treści pytania prawnego oraz leżącego u jego podstaw stanu faktycznego wynika, że problemem prawnym, który mógł być objęty kontrolą TK, jest wyłącznie fragment „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami” – i dalsze ustalenia TK zostały poświęcone wyłącznie tej części art. 91a prawa budowlanego.

**4.** Kwestionowane przez sąd w art. 91a prawa budowlanego sformułowanie „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami” jest przykładem przepisu blankietowego. Z punktu widzenia przywołanych przez sąd wzorców kontroli i wskazanych wyżej wyroków TK, zastosowanie takiej konstrukcji jest dopuszczalne pod warunkiem spełnienia bardzo precyzyjnie określonych kryteriów, przy odrzuceniu jakiegokolwiek dowolności jej stosowania przez właściwe organy władzy.

Podzielając wyżej przytoczone poglądy, Trybunał zwrócił uwagę, że ustawodawca nie sprecyzował, jakie przepisy powinny być wzięte pod uwagę podczas interpretacji zawartego w art. 91a prawa budowlanego zwrotu „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”. Nie wskazał, czy chodzi wyłącznie o przepisy związane z bezpieczeństwem użytkowania obiektu określone w prawie budowlanym, czy też o wszystkie przepisy prawa budowlanego, czy też nawet o przepisy związane z użytkowaniem obiektów budowlanych, które wynikają z licznych ustaw wyszczególnionych przez sąd w pytaniu prawnym. Co więcej, ustawodawca,



posługując się jedynie wyrażeniem „przepisy”, nie określił nawet, czy chodzi o przepisy o mocy ustawy, czy też dopuścił w tym wypadku stosowanie aktów podustawowych. Zastosowana technika blankietu zawiera ponadto odesłanie dynamiczne, co stanowi dodatkowe utrudnienie w jego interpretacji, ponieważ treść przepisów związanych z użytkowaniem obiektu może ulegać ewolucji wraz ze zmianami prawodawczymi.

Bardzo wymowny przykład niemożności ustalenia, jaki jest zakres penalizacji wynikający z zaskarżonej części art. 91a prawa budowlanego, stanowi przytoczona w pytaniu prawnym argumentacja zawarta w uzasadnieniu postanowienia sądu pierwszej instancji oraz zażalenia prokuratora. Jej lektura prowadzi do wniosku, że to właśnie niejasność i nadmierne skomplikowanie kwestionowanej regulacji doprowadziły te organy do rozbieżnych interpretacji. Zauważył to także rozpoznający zażalenie prokuratury sąd okręgowy, który wskazał na niedookreśloność zaskarżonej części art. 91a prawa budowlanego i wynikające stąd problemy dotyczące prawidłowej oceny znamion czynu zabronionego. Należy więc uznać, że skoro wyspecjalizowane organy władzy publicznej stosując prawo nie były w stanie, w drodze wykładni, usunąć wątpliwości związanych z rozumieniem i stosowaniem zwrotu „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”, to tym bardziej nie można było tego wymagać od adresata art. 91a prawa budowlanego.

Ocena kwestionowanego przepisu przez doktrynę jest jeszcze bardziej dla niego niekorzystna. W literaturze zwrócono bowiem uwagę, że skomplikowany sposób sformułowania tej regulacji 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 (K. Buliński, *op. cit.*). Ponadto ustawodawca nie wymienia wprost, o jakie przepisy, których uchybienie rodzi odpowiedzialność karną, chodzi. Tym samym naraża się na zarzut naruszenia zasady, że przepis karny musi dokładnie określać, jakie czyny tej karze podlegają (*nullum crimen sine lege certa*). Należałoby zatem przyjąć, że odesłania, o których mowa w art. 61 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1-7 i ust. 2, mogą się odwoływać tylko do przepisów rangi ustawowej – np. Prawa ochrony środowiska (tak też: J. Dessoulavy-Śliwiński, uwagi do art. 91a, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, Legalis 2021). A zatem art. 91a Prawa budowlanego „narusza wszystkie możliwe reguły odpowiedzialności karnej za przestępstwa. Jest to bowiem regulacja blankietowa o luźnych konturach, która oznacza, że jakiegokolwiek uchybienia przepisom związanym z budownictwem jest przestępstwem. Szczegółowa analiza znamion przestępstwa mija się z celem, jest bowiem nie do przeprowadzenia” (W. Radecki, *op. cit.*).

Takie same zarzuty w stosunku do badanej regulacji wysunęli zgodnie wszyscy uczestnicy postępowania.

5. Uwzględniając wyżej przedstawione okoliczności, Trybunał stwierdził, że kwestionowany art. 91a prawa budowlanego, w zakresie obejmującym zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”, nie spełnia wymogów określonych w art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ustalenie rzeczywistej i pełnej treści kwestionowanej normy wynikającej z tego fragmentu art. 91a prawa budowlanego stanowi co najmniej trudne zadanie – nie tylko dla przeciętnego adresata prawa, lecz także dla profesjonalisty – co pokazał przebieg postępowania leżącego u podstaw pytania prawnego oraz zgodne opinie przedstawicieli nauki prawa i uczestników postępowania. Nie budzi wątpliwości, że zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami” jest wyjątkowo szeroki i nieostry, a przez to uniemożliwia w praktyce, przy użyciu powszechnie przyjmowanych reguł interpretacji oraz metod wykładni, ustalenie precyzyjnej treści zakazu sformułowanego w tym przepisie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.