

Konsekwencje utrzymania obiektu „w sposób niezgodny z przepisami”

Consequences of maintaining the building facility „in a manner inconsistent with law provisions”

dr hab. Joanna Smarż (ORCID: 0000-0002-2450-8162), prof. uczelni, radca prawny,
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu

DOI 10.5604/01.3001.0053.6978

Streszczenie: Utrzymanie obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym i estetycznym jest jednym z podstawowych obowiązków właściciela i zarządcy obiektu budowlanego. Realizacja tego obowiązku następuje na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane, która reguluje też zakres odpowiedzialności karnej za niewłaściwe wykonanie obowiązków wynikających z tej ustawy. W przypadku obowiązku właściwego utrzymywania obiektów budowlanych przykładem takiego przepisu karnego jest art. 91a, który niestety budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. W konsekwencji powyższego był on przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny, który na mocy wyroku P 15/17 uznał go za niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie obejmującym zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, utrzymywanie obiektów budowlanych, Trybunał Konstytucyjny, przepisy karne.

Abstract: Maintaining the building objects in a proper technical and aesthetic condition is one of the basic obligations of the owner and manager of a building object. The fulfillment of this obligation is based on the provisions of the Building Law Act, which also regulates the scope of criminal liability for improper performance of obligations under this Act. In case of an obligation to properly maintain of a building object, an example of such a penal provision is Art. 91a, which unfortunately raises serious interpretation doubts. Consequently, it was subject to review by the Constitutional Tribunal, which, pursuant to the judgment P 15/17, found it inconsistent with Art. 2 and art. 42 par. 1 of the Constitution of the Republic of Poland in the scope including the phrase „uses the object in a manner inconsistent with the regulations”.

Keywords: building law act, maintenance of a building objects, Constitutional Tribunal, penal provisions.

1. Wprowadzenie

Na mocy przepisów rozdziału 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [1], zatytułowanego „Utrzymanie obiektów budowlanych”, na właściciela i zarządcę nałożony został szereg obowiązków związanych z zapewnieniem użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem oraz przepisami powszechnie obowiązującymi.

Użytkowany obiekt budowlany powinien być utrzymywany w należyтым stanie technicznym i estetycznym, celem niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, zwłaszcza w zakresie spełnienia wymagań stawianych obiektowi, które zostały określone w art. 5 ust. 1 pkt 1–7 Prawa budowlanego, jako tzw. „wymogi podstawowe”. Ich spełnienie ma gwarantować bezpieczeństwo użytkowanych obiektów budowlanych. Jednym z przepisów określających konsekwencje prawne niewłaściwego utrzymywania obiektu budowlanego jest art. 91a Prawa budowlanego. Jednak jego częściowe uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny powoduje wątpliwości, dlatego też warto pogłębić przedmiotowe zagadnienie.

2. Zakres regulacji art. 91a Prawa budowlanego

Zgodnie z obowiązującym do dnia 12 lutego 2021 r. [2] art. 91a ustawy Prawo budowlane „Kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Przywołany przepis został dodany do Prawa budowlanego na mocy art. 1 pkt 11 ustawy z 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw [3], która weszła w życie 20 czerwca 2007 r. Jednocześnie uchylono wówczas przepis art. 92 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, który statuował wykroczenie polegające na niespełnianiu obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, o którym mowa w art. 61 Prawa budowlanego, lub użytkowaniu obiektu budowlanego w sposób niezgodny z przepisami. Wykroczenie to zagrożone było karą aresztu albo karą ograniczenia wolności, albo karą grzywny. Po tej zmianie czyny takie stanowią przestępstwo (występek),

a sankcja karna za ich popełnienie została istotnie podwyższona – zagrożenie karą polega na wymierzeniu grzywny nie mniejszej niż 100 stawek dziennych lub ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku [4].

Z kolei w art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego ustawodawca sprecyzował obowiązek utrzymywania i użytkowania obiektu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2. Przepis ten stanowi, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do „nadmiernego pogorszenia” jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1–7. Zatem odpowiedzialnością karną zagrożone jest doprowadzenie, także poprzez zaniechanie, do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami podstawowymi dotyczącymi bezpieczeństwa, odpowiednich warunków higienicznych, zdrowotnych, ochrony środowiska, poszanowania energii, a także warunków użytkowych, społecznych, socjalnych, bezpieczeństwa i higieny pracy, a także w aspekcie ochrony ludności i ochrony obiektów zabytkowych [5].

3. Niejasność przepisu art. 91a Prawa budowlanego

Wprowadzenie wskazanej regulacji art. 91a Prawa budowlanego od początku budziło poważne wątpliwości.

Z jednej strony wskazywano na brak uzasadnienia dla uznania dotychczasowego wykroczenia za przestępstwo, gdyż wystarczająca, jak się wydaje, była w tym zakresie odpowiedzialność za wykroczenie. Wobec powyższego uznawano, że groźba pociągnięcia do odpowiedzialności za przestępstwo nie spełnia zasady minimalizmu karnego, która oznacza, że do prawa karnego należy sięgać w ostateczności, a jeśli już trzeba to czynić, to w pierwszej kolejności należy wykorzystywać łagodniejsze sposoby reakcji karnoprawnej, a dopiero gdyby one okazały się niewystarczające, należałoby sięgać po rozwiązania surowsze. W analizowanym przypadku z taką sytuacją nie mamy do czynienia. W konsekwencji powyższego postulowano powrót do poprzedniego stanu prawnego, gdyż odpowiedzialność za wykroczenie w związku z przedmiotowymi czynami byłaby wystarczająca, zarówno jeśli chodzi o jej aspekt prewencyjny, jak i represyjny [6].

Z drugiej strony wskazywano, że ustawodawca wprowadzając przepis art. 91a Prawa budowlanego stanowiący o odpowiedzialności karnej nie wskazał niestety wprost przepisów, których uchybienie rodzi zaostrożoną odpowiedzialność karną. W ten sposób ustawodawca naraził się na zarzut naruszenia zasady, zgodnie z którą przepis karny musi dokładnie określać, jakie czyny podlegają karze (*nullum crimen*

sine lege certa). Jak podkreśla się w orzecznictwie, podstawowym warunkiem dochowania gwarancji wynikających z tej zasady jest bowiem prawidłowa konstrukcja przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej. Przepisy prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność, gwarantująca ich komunikatywność wobec adresatów [7]. Jak podkreślał wielokrotnie TK, wymogów wynikających z zasady *nullum crimen sine lege certa* nie spełnią wskazania ogólnikowe, niepełne, nieprecyzyjne czy też niejednoznaczne, które uniemożliwiłyby określenie kręgu zachowań karalnych lub umożliwiły daleko idącą swobodę interpretacji co do znamion czynu zabronionego pod groźbą kary [8].

Podobnie podnoszono w literaturze, gdzie wskazywano, że skomplikowany sposób sformułowania tej regulacji i związana z tym niejasność przepisu karnego może powodować określone komplikacje i zarzuty związane z tym, że w przypadku formułowania przepisów karnych wymagany jest wysoki stopień konkretności i jasności [9]. Wymagane jest formułowanie 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. Trafnie podnosi się też, że jeżeli ustawodawca nie jest w stanie w sposób dostatecznie jednoznaczny określić w ustawie czynu zabronionego pod groźbą kary, powinien zrezygnować z kryminalizacji, gdyż od przyszłych naruszcycieli przepisu karnego trudno wymagać uświadomienia sobie treści i zakresu zakazu, którego ustawodawca nie potrafi uprzednio zdefiniować [10]. Podobnie uznał TK, który podkreślił, że ustawodawca nie może wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakazu karnego, jeżeli sam nie potrafi określić jednoznacznie jego granic. Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z wymogiem ustawowej określoności czynu zabronionego, i dodatkowo pośrednio, kolidowałoby z zasadą ustawowego regulowania wolności i praw jednostki, wyprowadzaną z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [11].

Dodatkowo w literaturze wskazano, że 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” [12].

Z uwagi na powyższe wątpliwości pojawiały się opinie, że przy interpretacji art. 91a Prawa budowlanego należałoby przyjąć, iż odesłania, o których mowa w art. 61 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1–7 i ust. 2 (w kontekście ustalania przesłanek odpowiedzialności karnej), mogą odwoływać się wyłącznie do przepisów rangi ustawowej [13]. Przepisy rozporządzeń

wykonawczych nie mogą być bowiem podstawą do wypro-
wadzenia sankcji karnej. Powyższe pozostawałoby bowiem
w sprzeczności z zasadą zawartą w art. 42 ust. 1 Konsty-
tucji RP, w myśl której odpowiedzialności karnej podlega ten
tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary
przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia [14].
Wskazana linia znajduje swoje potwierdzenie w dotychczasowym
orzecznictwie TK, zgodnie z którym przepisy statuujące
odpowiedzialność karną powinny respektować, w zakre-
sie odesłania, katalog źródeł powszechnie obowiązującego
prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Odesłanie w tym zakresie
musi być dostosowane do wyznaczonych przez Konstytu-
cję RP granic kompetencji prawotwórczych organów wła-
dzy publicznej [15].

4. Orzeczenie TK odnośnie art. 91a Prawa budowlanego

Problem w zakresie interpretacji art. 91a Prawa budowlanego
został dostrzeżony, wskutek czego sprawą zajęli się TK [16].
Jak kolejny raz podkreślił Trybunał, tym razem w wyroku
P 15/17, zarówno Konstytucja RP, jak i nauka prawa wy-
magają, aby przepisy umożliwiające stosowanie odpo-
wiedzialności karnej spełniały wymogi jednoznaczności
i określoności (art. 2 Konstytucji RP) oraz fundamentalnej
dla prawa karnego zasady *nullum crimen sine lege certa*
(art. 42 ust. 1 Konstytucji RP). Jak wskazał TK, ogólna za-
sada jasności i określoności prawa znajduje rozwinięcie
i konkretyzację w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawia-
jącym fundamentalną dla prawa karnego zasadę *nullum*
crimen sine lege. Zaś jej rozwinięciem jest zasada *nullum*
crimen sine lege certa, wymagająca formułowania znamion
czynu zabronionego w sposób na tyle poprawny, jedno-
znaczny i precyzyjny, aby ryzyko karalności było rozpo-
znawalne dla adresatów normy i aby podczas stosowania
prawa wykluczona była możliwość rozszerzenia zakre-
su odpowiedzialności karnej na czyny, które nie zostały
zabronione w ustawie pod groźbą kary. Jak zauważył TK,
wynikający z art. 2 Konstytucji RP wymóg jednoznaczno-
ści i precyzji prawa ma szczególne znaczenie, jeśli chodzi
o ochronę praw i wolności obywatela, zwłaszcza w sytuacji
gdy istnieje możliwość zastosowania wobec niego sank-
cji [17]. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału
normy prawa czynią zadość konstytucyjnym standardom
określoności i jednoznaczności wówczas, gdy ich języko-
wo-logiczna konstrukcja pozwala na jednoznaczne wypro-
wadzenie zakodowanych w nich treści, umożliwiającą ich
prawidłowe wyegzekwowanie [18].

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nakazu określoności
(*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy kar-
nej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest
w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, za-
sadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis usta-
wy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności

karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokar-
nych konsekwencji zachowania [19].

Problemem prawnym, który został objęty kontrolą TK w przy-
wołanym wyroku P 15/17, jest fragment art. 91a Prawa bu-
dowlanego: „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepi-
sami”. Jak zauważył Trybunał, wskazane sformułowanie jest
przykładem przepisu blankietowego, które jest dopuszczal-
ne pod warunkiem spełnienia bardzo precyzyjnie określo-
nych kryteriów, przy odrzuceniu jakiegokolwiek dowolności jej
stosowania przez właściwe organy władzy. W tym przypad-
ku niestety ustawodawca nie sprecyzował, jakie przepisy po-
winny być wzięte pod uwagę podczas interpretacji zawarte-
go w art. 91a Prawa budowlanego zwrotu „użytkuje obiekt
w sposób niezgodny z przepisami”. Nie wskazał, czy chodzi wy-
łącznie o przepisy związane z bezpieczeństwem użytkowania
obiekty określone w prawie budowlanym, czy też o wszystkie
przepisy prawa budowlanego, czy również o przepisy zwią-
zane z użytkowaniem obiektów budowlanych, które wyni-
kają z licznych ustaw szczególnych. Co więcej, ustawodawca
posługując się jedynie wyrażeniem „przepisy”, nie określił, czy
chodzi o przepisy o mocy ustawy, czy też dopuścił w tym wy-
padku stosowanie aktów podustawowych. Co więcej, zasto-
sowana technika blankietu zawiera odesłanie dynamiczne,
co stanowi dodatkowe utrudnienie w jego interpretacji, po-
nieważ treść przepisów związanych z użytkowaniem obiek-
tu może ulegać ewolucji wraz ze zmianami prawodawczymi.
Trybunał zaznaczył też, że co prawda reguła określoności wska-
zana w art. 42 Konstytucji RP wyznacza dopuszczalność i za-
kres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankie-
towym, nakazuje ona jednak ustawodawcy takie wskazanie
czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adre-
sata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo
i dokonujących „odkodowania” treści regulacji w drodze wy-
kładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości, czy
określone zachowanie w konkretnym przypadku wypełnia te
znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przy-
padku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jed-
nostki w nieświadomości czy niepewności co do tego, czy
pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą ta-
kiej sankcji. Zatem norma prawnokarna może mieć charakter
odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie
jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwałoby na do-
wolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy pu-
blicznej czy na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer
życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały wprost okre-
ślone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać
to może bowiem nie tylko stan niepewności po stronie jed-
nostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolony-
nych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasa-
dą państwa prawa prowadzić może do dowolności orzekania
i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne na-
rządzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszyst-
ko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w demokra-
tycznym państwie prawa nie jest dopuszczalna [20].

Jak zauważył TK, ustalenie rzeczywistej i pełnej treści kwestionowanej normy wynikającej z fragmentu art. 91a Prawa budowlanego stanowi co najmniej trudne zadanie – nie tylko dla przeciętnego adresata prawa, lecz także dla profesjonalisty – co wykazał 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.

Wobec powyższego TK uznał, że art. 91a ustawy Prawo budowlane, w zakresie obejmującym zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP [21]. Zatem użytkowanie obiektu niezgodnie z przepisami Prawa budowlanego nie może być podstawą przypisania przestępstwa opisanego w art. 91a Prawa budowlanego.

5. Konsekwencje orzeczenia TK

W uzasadnieniu wskazanego wyroku P 15/17, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że art. 91a Prawa budowlanego przewiduje odpowiedzialność za trzy kategorie zachowań, tj. odpowiedzialność za:

- 1) nieprzestrzeganie określonego w art. 61 Prawa budowlanego obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym,
- 2) użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami,
- 3) niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego [22].

Przy czym wyrok ten dotyczy wyłącznie tej części art. 91a Prawa budowlanego, która ujęta została powyżej w pkt 2, tj. wyrok TK dotyczy wyłącznie odpowiedzialności w trybie art. 91a Prawa budowlanego za użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami i to w tym zakresie została stwierdzona niezgodność art. 91a Prawa budowlanego z Konstytucją RP. W konsekwencji powyższego w tej części przepis art. 91a Prawa budowlanego utracił moc z dniem 12 lutego 2021 r., a obowiązuje w pozostałym zakresie.

Oznacza to, że wyrok TK i zakwestionowanie zgodności z Konstytucją RP nie odnosi się w ogóle do odpowiedzialności za zachowania określone powyżej w pkt 1 i 3. Zatem wyrok TK nie wpływa w żaden sposób na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za nieprzestrzeganie określonego w art. 61 Prawa budowlanego obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym oraz za niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego [23].

Wyrok ma niebagatelne znaczenie dla wszystkich spraw, w których zarzuca się czyn z art. 91a Prawa budowlanego. Jeżeli bowiem zarzut dotyczy przepisu w zakresie, w jakim uznany

został za niezgodny z Konstytucją RP, to treść orzeczenia TK powinna prowadzić do uniewinnienia, jeżeli nie można zastosować w danej sprawie innej kwalifikacji prawnej.

6. Dalsze wątpliwości odnośnie art. 91a Prawa budowlanego

Pomimo wydanego orzeczenia obowiązująca część art. 91a Prawa budowlanego, po orzeczeniu TK, nie jest wolna od kolejnych wątpliwości. Zawiera ona bowiem odesłanie do art. 61 Prawa budowlanego, zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany:

- 1) utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego,
- 2) zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Należy zatem zauważyć, że art. 91a Prawa budowlanego odsyła do art. 61 Prawa budowlanego, który zawiera dalsze odesłanie do art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego. Z kolei przepis art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego odsyła częściowo do jeszcze kolejnych przepisów, a mianowicie do wymagań z art. 5 ust. 1 pkt 1–7 Prawa budowlanego. Zgodnie bowiem ze wspomnianym art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać 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 mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1–7 Prawa budowlanego. Dla przykładu wskazać warto, że np. art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego zawiera kolejne odesłanie, i to bardzo precyzyjne, gdyż jest to odwołanie do załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z 9.3.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG [24] dotyczących nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, higieny, zdrowia i środowiska, bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów, ochrony przed hałasem, oszczędności energii i izolacyjności cieplnej i wreszcie jeszcze dotyczących zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

Nie można wykluczyć, że przy zastosowanej technice le-gislacyjnej, bazującej na „piętrowych” odesłaniach, temat

wątpliwości konstytucyjnych związanych z art. 91a Prawa budowlanego może jeszcze powrócić. Obecnie art. 91a Prawa budowlanego obowiązuje z wyłączeniem części zakwestionowanej przez TK, czyli odpowiedzialności za użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami. Jeśli więc ustawodawca będzie chciał, aby nadal podlegało karze w trybie tego przepisu także zachowanie związane z użytkowaniem obiektu w sposób niezgodny z przepisami, to konieczne będą odpowiednie zmiany legislacyjne, tak aby był on w tym zakresie na tyle jednoznaczny i precyzyjny, by możliwe było zrekonstruowanie przepisów dotyczących użytkowania obiektu, których naruszenie pociągać będzie za sobą tę odpowiedzialność. Przy okazji warto byłoby zadbać, aby cały przepis uczynić bardziej czytelny, gdyż jeśli do powyżej przytoczonych odesłań zostaną dodane kolejne, to będzie trudne w praktyce stosowania prawa i mało zrozumiałe dla przeciętnego adresata przepisów.

Niestety pomimo upływu ponad roku od czasu wejścia w życie omawianego wyroku TK P 15/17, mimo kilkakrotnej nowelizacji od tego czasu ustawy – Prawo budowlane, ustawodawca nie dokonał zmiany przepisu art. 91a odnoszącego się do możliwości karania za użytkowanie obiektu budowlanego w sposób niezgodny z przepisami prawa. Oznacza to, że na dzisiaj przepisy Prawa budowlanego w pewnym zakresie nie przewidują odpowiednich sankcji, które miałyby motywować do właściwego użytkowania obiektów budowlanych.

Pewne starania ustawodawcy podjął w ramach projektu z dnia 27 lutego 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. W przedmiotowym projekcie, powołując się na uchylony fragment art. 91a, projektodawca zaproponował przepis w następującym brzmieniu: „Kto wbrew przepisowi art. 61 nie spełnia obowiązków:

- 1) utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym,
- 2) użytkowania obiektu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska,
- 3) zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego – podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Czy przepis w tej postaci nie będzie powodował kolejnych wątpliwości? Czas pokaże. Szkoda jednak, że ustawodawca nie zdecydował się na obniżenie sankcji karnych za wskazane czyny.

7. Podsumowanie

O bezpieczeństwie obiektów budowlanych przesądza nie tylko ich właściwa realizacja, ale także odpowiednie ich użytkowanie, które ma zapobiec nadmiernemu pogorszeniu właściwości użytkowych obiektu oraz sprawności technicznej, a w szczególności nie dopuścić do spowodowania zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i ich mienia.

Podmiotami odpowiedzialnymi za właściwe utrzymywanie obiektów budowlanych ustawodawca uczynił właściciela i zarządcę obiektu, nakładając na nich szereg obowiązków, których niewłaściwe wykonanie może skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności karnej.

Niejasność przepisów Prawa budowlanego spowodowała jednak, że fragment przepisu art. 91a przewidującego taką odpowiedzialność utracił moc na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego P 15/17. W konsekwencji powyższego, do czasu uchwalenia nowego przepisu organy nadzoru budowlanego nie mogą pociągać do odpowiedzialności za użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.
- [2] Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 9 lutego 2021 r., P 15/17, Legalis nr 2531028, art. 91a, w zakresie obejmującym zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”, został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Utrata mocy, w tym zakresie, nastąpiła dnia 12 lutego 2021 r.
- [3] Dz.U. Nr 99, poz. 665
- [4] Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., Siegień J., red., Prawo budowlane. Komentarz, Legalis el./2021, komentarz do art. 91a
- [5] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2021 r. VII SA/Wa 1423/20, Legalis nr 2627234
- [6] Bukowski Z., red., Zarządzanie nieruchomościami, LEX el. 2013
- [7] Orzeczenia TK z dnia: 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, Legalis nr 10252; 19 lipca 2011 r., K 11/10, Legalis nr 346124 i 14 grudnia 2011 r., SK 42/09, Legalis nr 397036
- [8] Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, Legalis nr 59772 i 1 grudnia 2010 r., K 41/07, Legalis nr 266509
- [9] Buliński K., Komentarz aktualizowany do art. 91a, [w]: Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany, red. Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M., LEX el. 2021
- [10] Gardocki L., Zagadnienia teorii kryminalizacji, Warszawa 1990, str. 151
- [11] Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, Legalis nr 142036
- [12] Radecki W., Przepięstwa budowlane, [w]: System Prawa Karnego. Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe, tom 11, red. Bojarski M., Legalis el. 2018
- [13] Dessoulavy-Śliwiński J., Uwagi do art. 91a, [w]: Prawo budowlane. Komentarz, red. Niewiadomski Z., Legalis el. 2021
- [14] Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., Siegień J. red., Prawo budowlane. Komentarz, Legalis el. 2021, komentarz do art. 91a
- [15] Orzeczenia TK z dnia: 21 lipca 2006 r., P 33/05, Legalis nr 75822 i 20 maja 2014 r., K 17/13, Legalis nr 864665
- [16] Wyrok TK z dnia 9 lutego 2021 r., P 15/17, Legalis nr 2531028
- [17] Bosek L., Saffjan M. red., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Legalis el. 2016, komentarz do art. 2 Konstytucji
- [18] Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, Legalis nr 49669
- [19] Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, Legalis nr 227390
- [20] Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, Legalis nr 59772 oraz z dnia: 13 maja 2008 r., P50/07, Legalis nr 97761 oraz dnia 6 października 2015 r., SK 54/13, Legalis nr 1337025
- [21] Wyrok TK z dnia 9 lutego 2021 r., P 15/17, 2531028 oraz B. Kurzępa, Prawo budowlane – aspekty prawnokarne, Prokuratura i Prawo 5/2021
- [22] Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. red., Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany, LEX el. 2021, komentarz do art. 91a
- [23] Szocik K., Kluczowy wyrok TK dotyczący Prawa budowlanego, [w]: Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji, Legalis el. 2021
- [24] Dz.Urz. UE L 88 z 4.4.2011 r., s. 5, ze zm.