

UCHWAŁA Z DNIA 27 LUTEGO 2001 R.

I KZP 1/2001

Odpowiedzialność karna na podstawie art. 90 w zw. z art.50 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126) nie jest uzależniona od tego, czy w trakcie wykonywania robót budowlanych zostało wydane przez właściwy organ postanowienie o wstrzymaniu tych robót, lecz od tego, czy były one wykonywane bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia.

*Przewodniczący: sędzia SN J. Bratoszewski.*

*Sędziowie SN: J. Szewczyk, F. Tarnowski (sprawozdawca).*

*Prokurator Prokuratury Krajowej: R. Stefański.*

Sąd Najwyższy w sprawie Mariusza G., po rozpoznaniu, przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., przez Sąd Okręgowy w L., postanowieniem z dnia 21 grudnia 2000 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy przestępstwem z art. 90 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.) jest także prowadzenie robót budowlanych, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy (tj. montaż, remont lub rozbiórka) przed wydaniem postanowienia o ich wstrzymaniu?”

u c h w a l i ł udzielić odpowiedzi j a k w y ż e j.

## UZASADNIENIE

Przedstawiony w pytaniu prawnym problem powstał na tle następującej sytuacji procesowej.

Sąd Rejonowy w K. wyrokiem z dnia 3 marca 2000 r., na podstawie art. 66 § 1 i § 2 k.k. oraz art. 67 § 1 k.k., warunkowo umorzył postępowanie karne wobec Mariusza Janusza G., oskarżonego o czyn polegający na tym, że bez wymaganego prawem zgłoszenia do właściwego organu prowadził roboty budowlane, czym wypełnił znamiona występku określonego w art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Apelację od tego wyroku złożył oskarżony, zarzucając niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinnienie go od zarzutu popełnienia przypisanego mu czynu, albo przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy w L., rozpoznając apelację uznał, że wyłoniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni przepisu art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. W szczególności rozstrzygnięcia wymaga wątpliwość, czy odpowiedzialność karna na podstawie art. 90 dotyczy wyłącznie wykonywania robót budowlanych po uprzednim wydaniu przez właściwy organ postanowienia o wstrzymaniu prowadzenia tych robót (art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2), albo po wydaniu decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego bądź wniesienia sprzeciwu (art. 48), czy też odpowiedzialność na podstawie tego przepisu nie jest uzależniona od ich wydania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wprawdzie zagadnienie prawne dotyczy kwestii odpowiedzialności na podstawie art. 90 Prawa budowlanego za prowadzenie robót budowlanych, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1, przed wydaniem postanowie-

nia o ich wstrzymaniu, to jednak treść motywów poruszających szeroki wachlarz zagadnień związanych ze stosowaniem tego przepisu oraz złożoność i ścisła więź całej omawianej problematyki uzasadniają celowość dokonania wykładni art. 90 przy uwzględnieniu także pozostałych postaci przestępstwa przewidzianego w tym przepisie.

1. Przepis art. 90 Prawa budowlanego typizuje przestępstwo tradycyjnie zwane samowolą budowlaną, którego istotą jest wykonywanie robót budowlanych bez dopełnienia wymagań formalnych. Powyższe określenie nie jest jednak adekwatne do wszystkich postaci objętych dyspozycją tego przepisu. Według ustawodawcy jest to bowiem „wykonywanie robót budowlanych” w trzech przypadkach, sformułowanych w:

art. 48 – wykonywanie robót budowlanych polegających na budowie obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez zgłoszenia, albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ;

art. 50 ust. 1 pkt 1 – wykonywanie innych robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia;

art. 50 ust. 1 pkt 2 – wykonywanie wszelkich robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska.

Samowolą budowlaną są tylko dwie pierwsze postacie przestępstwa określonego w art. 90, gdyż dla bytu tego przestępstwa wymagane jest samo naruszenie obowiązków o charakterze formalnym. Natomiast trzecia postać przestępstwa określonego w art. 90 polega na wykonywaniu robót także na podstawie pozwolenia na budowę lub po dokonaniu zgłoszenia, ale w sposób mogący spowodować zagrożenie, i dlatego nie jest samowolą. Dobrem chronionym w tym przepisie jest ład budowlany, bezpieczeństwo ludzi i mienia oraz właściwe warunki zdrowotne i użytkowe dla środowiska.

Artykuł 90 Prawa budowlanego został sformułowany niestety w sposób odbiegający od przyjętej w kodeksie karnym konstrukcji norm karnych, gdyż nie zawiera dokładnego określenia znamion czynu. Rezultatem przyjętej techniki legislacyjnej, polegającej na odesłaniu do innych przepisów, są występujące nadal różnice interpretacyjne i trudności w jego stosowaniu w praktyce orzeczniczej, na co wskazuje uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego o przekazaniu zagadnienia prawnego w niniejszej sprawie.

Krytyczne uwagi na ten temat wypowiedział już Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 czerwca 1996 r., V KKN 43/96 (OSNKW 1997, z. 1-2, poz. 17), a także przedstawiciele doktryny (zob. M. Bojarski, W Radecki: O pełną kodyfikację prawa karnego, Prok. i Pr. 1995, z. 5, s. 66-67; B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik: Nowe prawo budowlane z komentarzem, Warszawa, 1998, s. 241-242; B. Kurzępa: Przepisy i wykroczenia w prawie budowlanym, Prok. i Pr. 1996, z. 1, s. 63-66).

2. W powołanym judykacie Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż art. 90 prawa budowlanego obejmuje kryminalizacją samowolę budowlaną zarówno poprzedzającą decyzje organów nadzoru budowlanego wydane w myśl art. 48 i 50 ust. 1 pkt 1 lub 2, jak i dalszą samowolę, pomimo wydanych decyzji o rozbiórce lub wstrzymaniu robót budowlanych.

Uzasadniając ów pogląd, Sąd Najwyższy odwołał się do wykładni gramatycznej, systemowej, historycznej i teleologicznej, w szczególności zaś podkreślił, że samowola budowlana była penalizowana w art. 61 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229), a motywem uchwalenia nowej ustawy była potrzeba wprowadzenia mechanizmów bardziej skutecznego przeciwdziałania przejawom samowoli budowlanej, zwłaszcza przez zaostrzenie sankcji za czyny tego rodzaju oraz przez wprowadzenie obligatoryjnego nakazu rozbiórki obiektów budowlanych wzniesionych z naruszeniem prawa (art. 48 Prawa budowlanego).

Pogląd Sądu Najwyższego jest aprobowany wprost lub pośrednio w doktrynie prawa karnego (zob. M. Bojarski, W. Radecki: Przewodnik po pokazodeksowym prawie karnym, Wrocław, 1999, s. 622 – 623; W. Radecki, J. Sommer, K. Stoga, A. Zwierzchowski: Ustawa – Prawo budowlane. Komentarz, Wrocław, 1998, s. 162-168; J. Siegień: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa, 2000, s. 345-347; L. Bar, E. Radziszewski: Kodeks budowlany, Warszawa, 1999, s. 182, jak również Nowy kodeks budowlany, 1995, s. 129- 130; B. Kurzępa: Prawo budowlane. Komentarz prawny do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Warszawa 1996 s. 59, a nadto glosa tegoż samego autora do wyroku SN z dnia 25 czerwca 1996 r., V KKN 43/96, Prok. i Pr. 1998, z. 1, s. 83 –88).

3. Podniesione przez Sąd Okręgowy wątpliwości w zakresie rozumienia i stosowania art. 90 Prawa budowlanego wymagają przedstawienia wniosków wynikających z wykładni tego przepisu.

Otóż, w świetle wykładni gramatycznej przepisu art. 90 w zw. art. 50 ust. 1 pkt 1, a nadto w zw. z art. 48 oraz w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, upoważnione jest stwierdzenie, że odpowiedzialności karnej na podstawie art. 90 podlega osoba, która: wykonuje roboty budowlane bądź to bez zezwolenia lub zgłoszenia, gdy jest ono wymagane, bądź mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 28, 30 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3), bądź wykonuje roboty budowlane w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo zagrożenia środowiska (art. 50 ust. 1 pkt 2).

Zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, przez pojęcie „roboty budowlane” rozumieć należy budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Rozstrzygnięcia zatem wymaga kwestia o zasadniczym znaczeniu, a mianowicie – jak należy rozumieć sformułowanie użyte w art. 90 Prawa budowlanego „... w przypadkach określonych w ...”: czy takie przypadki za-

chodzą dopiero po wydaniu postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych (art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2 ) albo po wydaniu decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części (art. 48), czy też nie zależą od wydania pozwolenia albo wymaganego zgłoszenia.

Kwestia ta budziła już kontrowersje na tle poprzednich uregulowań, a zwłaszcza na tle art. 61 Prawa budowlanego z 1974 r. (zob. szerzej na ten temat: M. Bojarski, W. Radecki: Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym ..., s. 621). Odnosząc się do owej kwestii, stwierdzić trzeba, iż byt przestępstwa nie może być uzależniony od tego, czy organ administracji wydał postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych lub decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego, czy też ich nie wydał, gdyż zależność ta nie wynika z treści art. 90 Prawa budowlanego.

Gdyby wolą ustawodawcy było uzależnienie penalizacji czynu przewidzianego w art. 90 Prawa budowlanego wyłącznie od postępowania wbrew wydanym w trybie art. 50 § 4 postanowieniom, a następnie wbrew wydanym w trybie art. 51 ust. 1 decyzjom, to owa zależność musiałaby znaleźć wyraźne i jednoznaczne odzwierciedlenie w brzmieniu tego przepisu. Artykuł 90 nie sankcjonuje niestosowania się do wydanych uprzednio postanowień albo decyzji, tak jak to przykładowo czyni art. 92 ust. 2 pkt 1 w wypadku niestosowania się do wydanej decyzji właściwych organów, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, lecz sankcjonuje wykonywanie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, których brak zarówno w sytuacji przewidzianej w art. 48, jak i w art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2 jest bardzo istotnym elementem czynu przestępnego.

A wreszcie, za przyjętą wykładnią przemawia oczywisty wniosek, wynikający wprost z treści art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (zawierającej trzecią postać tego przestępstwa), że odpowiedzialność za spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo środowiska wiąże się z wadliwym prowadzeniem robót budowlanych, niezależnie

od tego, czy sprawca uzyskał uprzednio pozwolenie lub roboty te zgłosił. Nie sposób zaś przyjąć, aby art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 1 był inaczej interpretowany, aniżeli art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2.

Odmienna interpretacja stanowiłaby daleko idące ograniczenie zakresu odpowiedzialności, a nawet swoistą zachętę do samowoli budowlanej, skoro niezgłaszanie podejmowanych robót budowlanych byłoby opłacalne i w rezultacie bezkarne, aż do chwili wydania stosownych postanowień lub decyzji przez właściwy organ. Jeśli zaś sprawca po ich wydaniu nie wykonywał już żadnych robót budowlanych, nie byłoby podstaw do pociągnięcia go do odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 90 Prawa budowlanego, a po upływie pięciu lat nie byłoby podstaw do stosowania nawet sankcji o charakterze administracyjnym (art. 51 w zw. z art. 49).

Z kolei wnioski wynikające z wykładni historycznej przekonują o tym, że samowola budowlana była karalna już od dawna. Otóż, przewidziano ją w art. 399 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202), a następnie w kolejnych aktach prawnych, to jest w art. 80 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46) oraz w art. 61 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229).

Ustawodawca zawsze widział konieczność penalizacji samowoli budowlanej bądź jako wykroczenia, bądź jako przestępstwa. Problem ten rozwiązał w obecnie obowiązujących przepisach, z których art. 90 i 91 Prawa budowlanego wprowadzają odpowiedzialność za przestępstwa, natomiast art. 92 i 93 - za wykroczenia. Zarówno zakres penalizacji, jak i wysokość sankcji świadczą o zaostrzeniu rygorów w zwalczaniu tego zjawiska, czemu ma również służyć wprowadzony w art. 48 nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części.

Na zakończenie podkreślić należy, iż nie jest zasadny argument, mający przemawiać przeciwko dotychczasowej interpretacji przepisu art. 90 Prawa budowlanego, a mianowicie, że w takim ujęciu „fakt prowadzenia rozbiórki obiektu budowlanego przed wydaniem pozwolenia lub zgłoszenia stanowiłby jednocześnie przestępstwo (art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 1 lub 2) oraz wykroczenie (art. 93 pkt 3)”.

Wprawdzie z ustawowej definicji „robót budowlanych”, zawartej w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, wynika, że obejmuje ona również rozbiórkę obiektu budowlanego, ale definicja ta, będąc przydatną do podejmowania wszelkich decyzji o charakterze administracyjnym, nie może być w pełni adekwatna do stosowania przepisów karnych zawartych w rozdziale 9 Prawa budowlanego. Świadczy o tym porównanie treści art. 90, w którym mowa o „robotach budowlanych” (bez żadnego wyjątku) z treścią art. 93 pkt 3, w którym mowa o rozbiórce obiektu budowlanego, dokonywanej jednak z naruszeniem przepisów art. 28 lub art. 31 ust. 2. Skoro w pierwszym wypadku wykonywanie „robót budowlanych”, w warunkach określonych w art. 90, decyduje o odpowiedzialności sprawcy za przestępstwo, a w drugim wypadku dokonywanie takich robót w postaci „rozbiórki” obiektu budowlanego, w warunkach określonych w art. 93 pkt 3, decyduje o odpowiedzialności za wykroczenie, to przyjmując należy, że na użytek odpowiedzialności karnej ustawodawca odstąpił (częściowo) od szerokiego rozumienia „robót budowlanych”, wyłączając z nich „rozbiórkę” obiektu budowlanego (jeżeli dokonywana jest ona z naruszeniem art. 28 lub 31 ust. 2) i traktując ją jako wykroczenie. Podobnie zresztą jako wykroczenia potraktowano w ustawie wszelkie roboty budowlane (a nie tylko rozbiórki czy remonty), jeżeli zostały one wykonane „w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu” (art. 93 pkt 6).



Unormowania te wskazują na to, że chociaż dotyczyłyby one „robót budowlanych” w szerokim rozumieniu wynikającym z treści art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, to jednak na potrzeby odpowiedzialności karnej niektóre z tych robót zostały wyłączone z takiego rozumienia (stanowiąc *lex specialis*), wobec czego nie mogą mieć znaczenia dla interpretacji zakresu odpowiedzialności przewidzianej w art. 90.

Z treści art. 93 pkt 3 Prawa budowlanego wynika zresztą, że w wypadku, gdyby rozbiórka obiektu budowlanego została dokonana „w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska”, których to określeń użyto w art. 50 ust. 1 pkt 2, to taki sprawca podlegałby odpowiedzialności karnej za przestępstwo określone w art. 90, a nie za wykroczenie określone w art. 93 pkt 3, który zakresem swym nie obejmuje takiej sytuacji.