

WYROK Z DNIA 1 CZERWCA 2009 R.

V KK 447/08

1. Potrzeba kierowania się dyrektywą języka specjalnego wyłania się zwłaszcza przy dokonywaniu wykładni znamion czynów zabronionych, typizowanych w tzw. pozakodeksowych przepisach karnych, zamieszczanych w ustawach normujących wyodrębniony obszar działalności.

2. Inwestor, pozostając uczestnikiem procesu budowlanego także w fazie wykonywania robót budowlanych, należy do kręgu podmiotów przestępstwa określonego w art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2006 r., Nr 156, poz. 118), jeżeli powierzył ich wykonywanie bez prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę. Odnosi się to w równym stopniu do sytuacji, w której inwestor powierzył rozbiórkę obiektu budowlanego, gdy wymagała ona pozwolenia właściwego organu.

Przewodniczący: sędzia SN H. Gradzik (sprawozdawca).

Sędziowie SN: P. Kalinowski, M. Pietruszyński.

Prokurator Prokuratury Krajowej: D. Barski.

Sąd Najwyższy w sprawie Zenona M. i Ryszarda Ś., uniewinnionych od popełnienia czynu z art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, po rozpoznaniu w Izbie Karnej na rozprawie w dniu 1 czerwca 2009 r. kasacji, wniesionej przez Prokuratora Okręgowego w S. od wyroku Sądu Okręgowego w S. z dnia 29 września 2008 r., utrzymującego w mocy wyrok Sądu Rejonowego w M. z dnia 7 marca 2008 r.,

u c h y l i ł zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w S. oraz utrzymany nim w mocy wyrok Sądu Rejonowego w M. i p r z e k a z a ł sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

W akcie oskarżenia zarzucono Ryszardowi Ś. i Zenonowi M., że w okresie od stycznia 2001 r. do dnia 22 października 2001 r. w D., jako członkowie Zarządu Miasta i Gminy D., odpowiedzialni za gospodarowanie mieniem stanowiącym własność gminy, dokonywali rozbiórki obiektów budowlanych – byłych Nadodrzańskich Zakładów Przemysłu Owocowo – Warzywnego w D., znajdujących się na działce o numerze ewidencyjnym /.../ oznaczonej w księdze wieczystej Sądu Rejonowego w M. za numerem /.../, bez uprzedniego uzyskania wymaganego przepisami prawa pozwolenia na prowadzenie takich robót – tj. popełnienie przestępstwa określonego w art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 118).

Sąd Rejonowy w M., orzekając po raz trzeci w pierwszej instancji, wyrokiem z dnia 7 marca 2008 r., uniewinnił obu oskarżonych od popełnienia zarzuczonego im czynu.

W apelacji od tego wyroku Prokurator Rejonowy w M. zarzucił:

1. obrazę przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 90 prawa budowlanego, polegającą na błędnej ocenie zachowania oskarżonych, która doprowadziła do wyłączenia ich z grona podmiotów wykonujących roboty budowlane rozbiórkowe obiektów budowlanych – co stoi w sprzeczności z treścią zgromadzonego materiału dowodowego, z którego jednoznacznie wynika, iż oskarżeni zaniechali uzyskania wymaganej przez prawo budowlane decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, zdecydowali o rozpoczęciu i konty-

nuowaniu tych prac przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w D. oraz jego podwykonawców bez uzyskania pozwolenia, a także dostarczali środki finansowe na prowadzenie przedmiotowej inwestycji – co skutkowało ich uniewinnieniem;

2. obrazę przepisów postępowania, a mianowicie art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k., która wywarła wpływ na treść orzeczenia, a polegała na braku wskazania jakie fakty Sąd uznał za udowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów w zakresie sprawstwa oskarżonych co do rozpatrywanego czynu zabronionego w formach zjawiskowych, tj. w formie podżegania przez nich członków kierownictwa Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych do rozpoczęcia przedmiotowych robót oraz pomocy w ich prowadzeniu.

Autor apelacji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Rejonowy.

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 29 września 2008 r., utrzymał w mocy zaskarżony wyrok, uznając wniesioną apelację za oczywiście bezzasadną.

Od prawomocnego wyroku Prokurator Okręgowy w S. wniósł kasację. Zarzucił w niej, mające wpływ na treść orzeczenia, rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 prawa budowlanego w zw. z art. 433 § 1 k.p.k., polegające na wyrażeniu błędnego poglądu prawnego, opartego wyłącznie o ściśle językową wykładnię pojęcia „wykonującego roboty budowlane”, poprzez zawężenie kręgu osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności karnej za czyn z art. 90 prawa budowlanego – tylko do bezpośrednich wykonawców robót budowlanych, podczas gdy celowościowa i funkcjonalna wykładnia tego pojęcia, uwzględniająca racjonalność ustawodawcy oraz funkcję penalizacji naruszeń podstawowych reguł określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane wskazuje, że również inwestora, jako osobę mającą realny wpływ na przebieg robót budowlanych,

nych, należy traktować jako podmiot wykonujący roboty budowlane w rozumieniu art. 90 tej ustawy.

Podnosząc ten zarzut skarżący wniósł o uchylenie prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego oraz utrzymanego w nim w mocy wyroku Sądu Rejonowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zarzut kasacji jest zasadny. Istotnie, przyjęta przez Sąd Okręgowy wykładnia art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (w dalszym tekście – pbud), w zakresie odnoszącym się do znamienia czynności sprawczej, a w konsekwencji także do podmiotu przestępstwa stypizowanego w tym przepisie, jest nietrafna. Słusznie podniesiono w kasacji, że oparta ona została wyłącznie na spłyconej interpretacji językowej sformułowania „wykonuje roboty budowlane”, która doprowadziła do zawężenia kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność karną na podstawie tego przepisu.

Już Sąd Rejonowy, rozważając zakres podmiotowy przestępstwa z art. 90 pbud wyraził pogląd, że inwestor nie należy do osób wykonujących roboty budowlane, gdyż nie można przyjąć, kierując się znaczeniem językowym, iż wykonuje on te czynności. Odwołując się do zawartości semantycznej pojęcia „wykonawca”, podanej w wielu słownikach języka polskiego, Sąd ten uznał, że podmiotem tego przestępstwa może być ten tylko, kto bezpośrednio realizuje przedsięwzięcie polegające na budowie obiektu. Utrzymawał zarazem, że rola inwestora w procesie budowlanym sprowadza się do dokonania czynności związanych z przygotowaniem robót (w tym uzyskaniem zezwolenia na budowę, a w określonych wypadkach także na rozbiórkę), a dalej do przekazania terenu budowy, dostarczenia projektu, a po zakończeniu robót do odebrania gotowego obiektu (art. 18 pbud). W przekonaniu Sądu Rejonowego, zadania inwestora sytuują go w roli

podmiotu czynnego tylko w fazie przedwykonawczej. Swój wywód Sąd ten zwięźliwie stwierdził, że karalność czynu z art. 90 pbud, w sytuacji braku pozwolenia na budowę, „materializuje się” dopiero w chwili podjęcia robót budowlanych, a to miałyby oznaczać, że odpowiedzialność karną ponosi tylko ten, kto jako wykonawca przystępuje do budowy (ewentualnie rozbiórki). Sąd drugiej instancji całkowicie zaaprobował to rozumowanie. Odrzucając zarzut apelacji stwierdził, że skarżący nie podważył wyników wykładni językowej przedstawionej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wyrażających się w konkluzji, iż inwestor, jako podmiot organizujący tylko warunki wykonywania robót budowlanych, nie jest jednocześnie podmiotem wykonującym.

Ze stanowiskiem sądów obu instancji nie można się zgodzić. Przepis art. 90 pbud przewiduje odpowiedzialność karną każdego, kto wykonuje roboty budowlane w przypadkach określonych w art. 48, art. 49b, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub art. 50 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, a więc między innymi wtedy, gdy obiekt jest budowany albo został już wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę. Odpowiedzialność ta obejmuje także wykonywanie niektórych robót rozbiórkowych bez wymaganego pozwolenia, co wynika z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 (*a contrario*) i art. 3 pkt 7 pbud. Już na wstępie należy stwierdzić, że pogląd, jakoby krąg podmiotów tego przestępstwa był ograniczony do osób, które wykonują obiekt budowlany w znaczeniu fizycznego tworzenia (bądź w analogicznym znaczeniu dokonują jego rozbiórki), jest nie do przyjęcia. Prezentowane w zaskarżonym wyroku rozumienie czynności sprawczej występku z art. 90 pbud pozwalałoby na przypisanie odpowiedzialności karnej wykonującemu, jako osobie kierującej budową ale także osobom zatrudnionym na budowie, jeśli tylko miałyby świadomość wykonywania robót bez pozwolenia właściwego organu, a z drugiej strony wyłączałoby odpowiedzialność wszystkich innych uczestników, normowanego ustawą procesu budowlanego, a więc inwestora, in-

spektora nadzoru inwestorskiego i projektanta. Taka wykładnia językowa art. 90 pbud nie zasługuje na akceptację dlatego, że pomija, iż w myśl przepisów ustawy, każdy z uczestników procesu budowlanego ma określone prawa i obowiązki także w fazie wykonywania robót budowlanych.

Interpretując sformułowanie „wykonuje roboty budowlane” sądy obu instancji kierowały się jego potocznym rozumieniem. Jednakże przy wykładni językowej dyrektywa domniemania języka ogólnego, oparta na założeniu, że ustawodawca nadał słowom użytym w tekście prawnym znaczenie, jakie mają one w języku potocznym, nie w każdym wypadku może znaleźć zastosowanie. Przy wykładni aktów prawnych dotyczących regulacji o charakterze specjalistycznym powinna ona ustąpić, tam gdzie to jest uzasadnione, dyrektywie języka specjalnego, właściwego dla przedmiotu tej regulacji (L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2005, s. 175). Potrzeba kierowania się dyrektywą języka specjalnego wyłania się zwłaszcza przy dokonywaniu wykładni znamion czynów zabronionych, typizowanych w tzw. pozakodeksowych przepisach karnych, zamieszczanych w ustawach normujących wyodrębnione obszary działalności.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane jest typowym przykładem takiej regulacji. Już w swoich przepisach ogólnych (art. 1 – 11) wskazuje swój specyficzny zakres normowania, formułuje zasady prawa budowlanego i definiuje podstawowe pojęcia występujące w przepisach szczegółowych (definicje kontekstowe). Co prawda, w „słowniczku” (art. 3 ustawy) nie ma definicji pojęcia „wykonywania robót budowlanych” ale można je wyinterpretować z całokształtu przepisów ustawy. Rozpocząć trzeba od stwierdzenia, że podstawową instytucją prawa budowlanego jest „proces budowlany”. W art. 17 – 60 ustawa normuje jego granice, stadia i prawne uwarunkowania, począwszy od etapu postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych, a kończąc na etapie oddania do użytku obiektu budowlanego. W najistotniejszych spośród tych przepisów

stanowi się, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź na rozbiórkę, jeśli jest ono dla danego rodzaju robót wymagane (art. 28 ust. 1). Wymienia się uczestników procesu budowlanego (art. 18 ust. 1), a wśród nich w pierwszej kolejności inwestora, po czym określa się jakie obowiązki ciążą na każdym z nich w toku **całego** procesu budowlanego. Z uregulowań tych wynika, co zresztą oczywiste, że udział inwestora i projektanta, jako uczestników procesu budowlanego nie ustaje z rozpoczęciem wykonywania robót budowlanych, lecz trwa do jego końca. Są oni czynnymi uczestnikami procesu budowlanego także w fazie wykonywania robót budowlanych, w której obciążają ich konkretne powinności. Jeśli idzie o inwestora, to w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych ma on obowiązek zapewnić nadzór nad wykonywaniem robót przez inspektora nadzoru inwestorskiego, a projektanta może zobowiązać do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 1). Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy sprawowanie z ramienia inwestora kontroli zgodności budowy w poszczególnych jej stadiach i segmentach, z pozwoleniem na budowę, projektem, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 25 pkt 1). On też potwierdza faktyczne wykonanie roboty i usunięcie wad. Równie daleko idące uprawnienia kontrolne w toku wykonywania robót budowlanych, aczkolwiek inne przedmiotowo, daje ustawa projektantowi. Najdalej idącym z nich jest żądanie wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby według jego ustaleń kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę (art. 26 ust. 1 i 2).

Jeśli zatem wziąć pod uwagę to, w jaki sposób ustawodawca uregulował zakres zaangażowania uczestników procesu budowlanego, innych niż kierownik budowy lub kierownik robót, w fazie wykonywania robót bu-

dowlanych, to oczywiste się staje, że to stadium procesu budowlanego wcale nie jest domeną wyłącznie kierownika budowy czy kierownika robót. Udział pozostałych uczestników procesu budowlanego jest dopuszczony w szerokim zakresie, a do ich uprawnień należą polecenia korygujące sposób wykonywania robót i to również z punktu widzenia warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Dlatego też, przy uwzględnieniu całości uregulowań ustawowych, nie jest możliwe wyłączenie któregokolwiek uczestnika procesu budowlanego, a w szczególności inwestora, z kręgu podmiotów, które uczestniczą w wykonywaniu robót budowlanych. Każdy z nich wnosi swój udział w realizację tej fazy procesu budowlanego.

Ponownie trzeba podkreślić, że pozycja inwestora, jako beneficjenta procesu budowlanego, jest pierwszoplanowa. Uczestniczy on w nim od początku do końca, a pierwszym chronologicznie jego obowiązkiem, warunkującym zgodne z prawem kontynuowanie tego procesu, jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Przez uczestniczenie w całym procesie budowlanym w formach przewidzianych w ustawie, inwestor także wykonuje roboty budowlane, z tym że od chwili rozpoczęcia wykonywania kierowanie budową należy do innego uczestnika procesu budowlanego. Stąd też wykładnia językowa znamienia określającego w art. 90 pbud czynność sprawczą przestępstwa, prowadzi do rozpoznania w sformułowaniu „wykonuje roboty budowlane” takiego znaczenia, jakie wyłania się z przepisów ustawy, traktowanych jako integralna całość, a więc znaczenia specjalnego, oznaczającego uczestniczenie w stadium procesu budowlanego, w którym obiekt jest budowany. Rezultat jest więc inny, niż uzyskany przez sądy obu instancji wykładnią językową ale opartą o potoczne rozumienie zwrotu „wykonuje roboty budowlane”. Raz jeszcze należy podkreślić, że kierowanie się w tym wypadku dyrektywą języka specjalnego jest konieczne, z uwagi na swoistość regulacji prawa budowlanego i potrzebę zachowania jej wewnętrznej spójności. Oparta na niej wykładnia wiedzie do konkluzji, że pe-

nalizacja tzw. samowoli budowlanej unormowanej w art. 90 pbud, obejmuje podmiotowo wszystkich uczestników procesu budowlanego, którzy uczestniczą w jego fazie wykonawczej prowadzonej bez wymaganego pozwolenia na budowę, ewentualnie na rozbiórkę. Inwestor, pozostając uczestnikiem procesu budowlanego także w fazie wykonywania robót budowlanych, należy do kręgu podmiotów przestępstwa określonego w art. 90 pbud, jeśli powierzył ich wykonywanie bez prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę. Odnosi się to w równym stopniu do sytuacji, w której inwestor powierzył rozbiórkę obiektu budowlanego, gdy wymagała ona pozwolenia właściwego organu.

Takie też stanowisko w przedmiocie odpowiedzialności karnej inwestora na podstawie art. 90 pbud prezentuje się konsekwentnie w piśmiennictwie. Podkreśla się zwłaszcza to, że na inwestorze ciąży obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę (ew. rozbiórkę), a więc wypełnienia wymogu, którego brak przesądza o zaistnieniu samowoli budowlanej (H. Kisilowska red.: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2008, s. 378; M. Bojarski, W. Radecki: Pozakodeksowe prawo karne. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 45; R. Dziwiński, P. Ziemiński: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006, s. 333 – 334; B. Kurzępa: Przestępstwa i wykroczenia w prawie budowlanym, Prok. i Pr. 1996, nr 1, s. 63).

Jak wynika z powyższego wyводу, przy rozpoznaniu zarzutu kasacji Sąd Najwyższy stosował wykładnię językową przepisu art. 90 pbud, kierując się dyrektywą języka specjalnego, przy uwzględnieniu swoistości unormowań prawa budowlanego. Sięganie do subsydiarnych metod wykładni, jak postulował autor kasacji, nie było konieczne ani celowe, skoro już wynik wykładni językowej dał jednoznaczny rezultat.

Podsumowując, skarżący trafnie zarzucił, iż Sąd Okręgowy, utrzymując w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, dopuścił się uchybienia prawu materialnemu przy wykładni znamion występku określonego w art. 90 pbud

i w rezultacie zawęził zakres podmiotów przestępstwa stypizowanego w tym przepisie. Uchybienie miało rażący charakter, gdyż doprowadziło do wyłączenia odpowiedzialności karnej obu oskarżonych na tej tylko podstawie, że w procesie budowlanym nie występowali oni w roli bezpośrednich wykonawców robót budowlanych. Uchybienie mogło zarazem mieć istotny wpływ na treść wyroku wydanego w drugiej instancji, gdyż właśnie na skutek wyłączenia oskarżonych z kręgu podmiotów zarzucanego przestępstwa, doszło do utrzymania w mocy rozstrzygnięcia uniewinniającego. Tymczasem prawidłowa wykładnia znamienia czynności sprawczej występku określonego w art. 90 pbud wyklucza uznanie, że inwestor nigdy nie ponosi odpowiedzialności karnej za wykonywanie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia.

W tym stanie rzeczy należało uchylić zarówno zaskarżony wyrok, jak i utrzymany nim w mocy wyrok Sądu Rejonowego w M. i przekazać sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd *meriti* będzie związany przedstawionymi wyżej zapatrywaniami prawnymi (art. 442 § 3 k.p.k. w zw. z art. 518 k.p.k.).