

2/1/A/2007

WYROK

z dnia 15 stycznia 2007 r.

Sygn. akt P 19/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Marian Grzybowski

Ewa Łętowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 stycznia 2007 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: czy art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.) jest zgodny z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 i Nr 170, poz. 1217) w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jest zgodny z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, na podstawie postanowienia z 8 grudnia 2005 r. (sygn. akt II SA/Łd 706/05), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.; dalej: prawo budowlane), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888; dalej: ustawa nowelizująca), jest zgodny z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji.

Powołany przepis wzbudził wątpliwości sądu pytającego w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania budynku mieszkalnego.

Pytanie prawne zostało sformułowane w oparciu o następujący stan faktyczny.

Inwestor budynku mieszkalnego 11 kwietnia 2005 r. złożył zawiadomienie o

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 stycznia 2007 r. w Dz. U. Nr 10, poz. 69.

zakończeniu robót budowlanych, oświadczając jednocześnie, że do użytkowania obiektu ma zamiar przystąpić 1 maja 2005 r. W czasie czynności kontrolnych dokonanych 22 kwietnia 2005 r. organ nadzoru budowlanego pierwszej instancji ustalił, że roboty budowlane zostały zakończone w listopadzie 2004 r., a budynek mieszkalny jest już użytkowany. W związku z tym wymierzył, postanowieniem z 26 kwietnia 2005 r., inwestorom karę w wysokości 10 000 zł z tytułu „nielegalnego użytkowania obiektu mieszkalnego”. W zażaleniu od powyższego postanowienia inwestorzy zakwestionowali ustalenia faktyczne organu pierwszej instancji, w szczególności nie zgodzili się z ustaleniem, że przystąpili do użytkowania przedmiotowego budynku.

Organ nadzoru budowlanego drugiej instancji – Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi – utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy, powołując się na art. 54, art. 55 i art. 57 ust. 7 prawa budowlanego. Zdaniem organu odwoławczego, okoliczności sprawy jednoznacznie wskazują na fakt przystąpienia przez inwestorów do użytkowania przedmiotowego budynku przed upływem określonego przez prawo terminu.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego inwestorzy domagają się uchylecia postanowienia organu nadzoru budowlanego ze względu na naruszenie zasad postępowania administracyjnego dotyczących dokładnego i rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i wszechstronnego rozważenia zgromadzonych okoliczności. Ponadto podnieśli, że uiszczenie orzeczonej kary spowoduje dla nich znaczną szkodę.

Organ nadzoru budowlanego w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Wątpliwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi odnoszą się do dwóch kwestii.

Pierwsza z nich dotyczy funkcjonowania w prawie budowlanym, w okresie od 1 stycznia do 26 września 2005 r., dwóch różnych podstaw represjonowania za użytkowanie obiektu budowlanego z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Niezależnie od art. 57 ust. 7 prawa budowlanego, w tej samej ustawie funkcjonował art. 93 pkt 7, penalizujący, jako wykroczenie, zachowanie polegające na użytkowaniu obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie. Przepis ten przewidywał sankcję w postaci grzywny. Został derogowany na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364; dalej: ustawa z 28 lipca 2005 r.).

W ocenie WSA, funkcjonowanie obok siebie dwóch różnych reżimów odpowiedzialności, przewidujących za to samo zachowanie dwie sankcje karne o charakterze finansowym, pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa, a wprowadzenie przepisów ustanawiających dodatkowy reżim odpowiedzialności z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego kłóci się z zasadą przyzwoitej legislacji. Zdaniem sądu, dostrzegł to sam ustawodawca, który na podstawie ustawy z 28 lipca 2005 r. uchylił pkt 7 w art. 93 prawa budowlanego.

Pomimo to, w przekonaniu sądu, nadal pozostaje aktualna druga kwestia – tj. zagadnienie konstytucyjności uprawnienia ustawodawcy do swobodnego kształtowania zasad odpowiedzialności za konkretne, niepożądane prawnie zachowanie. W ocenie WSA, przenoszenie reguł odpowiedzialności pomiędzy różnymi gałęziami prawa, może rodzić u obywatela poczucie niepewności co do zakresu przysługującej mu przez prawo ochrony, a w szczególności przyznanych gwarancji procesowych, jako emanacji chronionych przez Konstytucję praw obywatelskich.

Jak podnosi sąd pytający, sankcjonowanie przez państwo, represją o charakterze kary, niepożądanych dla porządku prawnego zachowań, odbywać się powinno przy poszanowaniu zapisanych w Konstytucji praw obywatelskich. WSA wskazuje przy tym na gwarancje ochrony praw podmiotów, wobec których prowadzone jest postępowanie karne

(art. 42 Konstytucji), a jednocześnie zwraca uwagę na brak powyższych gwarancji w odniesieniu do podmiotów, wobec których toczy się postępowanie zmierzające do orzeczenia kary na podstawie przepisów administracyjnych.

Dalsze zastrzeżenia WSA dotyczą możliwości funkcjonowania w systemie prawnym demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, takiej normy prawnej, która przewiduje automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie i nie pozwala w żaden sposób zindywidualizować represji. Analiza obowiązującej regulacji prawnej skłoniła skład orzekający sądu pytającego do wniosku, że przypisanie odpowiedzialności i wymierzanie kary na podstawie art. 57 ust. 7 prawa budowlanego odbywa się w oderwaniu od pojęcia winy, a ponadto uniemożliwia przywołanie jakichkolwiek okoliczności egzoneracyjnych. Stąd też wątpliwość sądu, czy regulacja przewidziana w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego nie stanowi w istocie próby obejścia przez ustawodawcę gwarancji praw obywatelskich, odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności karnej.

Wątpliwości sądu budzi również umocowanie organów administracji publicznej do orzekania o karach. Jak podnosi WSA, wymierzanie kary jest funkcją organów wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez sądy wymienione w art. 175 Konstytucji, a ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zapisanej w art. 10 Konstytucji zasadzie trójpodziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – sprawowanej przez sądy i trybunały. Przyznanie przez ustawodawcę organom władzy publicznej kompetencji do wymierzania kar, i to tak arbitralnie ukształtowanych, oznacza, według WSA, wkraczanie administracji w kompetencje wymiaru sprawiedliwości.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 27 czerwca 2006 r. stwierdził, że art. 57 ust. 7 prawa budowlanego w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania budynku mieszkalnego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, nie jest zaś niezgodny z art. 10 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił na wstępie wszystkie te argumenty sądu, które odnoszą się do temporalnie funkcjonującego w prawie budowlanym dualizmu podstaw represji państwa z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Podniósł, że opis deliktu administracyjnego zawarty w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego jest wyraźnie tożsamy z opisem wykroczenia przewidzianego wówczas w art. 93 pkt 7 ustawy. Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej, w odniesieniu do inwestora będącego osobą fizyczną, w ocenie Prokuratora Generalnego, może stanowić naruszenie zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W wypadku, na tle którego zostało sformułowane pytanie sądu administracyjnego, dość wyraźnie naruszono zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w tym tzw. regułę przyzwoitej legislacji. Prokurator Generalny, biorąc pod uwagę, że kwestionowana kumulacja została usunięta z porządku prawnego, zwrócił uwagę, że powyższe rozważania mają w istocie walor oceny historycznej.

Przechodząc do analizy wyrażonych przez WSA w Łodzi wątpliwości, Prokurator Generalny podkreślił, że dla oceny art. 57 ust. 7 prawa budowlanego kluczowym wydaje się problem dopuszczalności wyposażenia organu administracji publicznej w uprawnienia stosowania środków represyjnych, zbliżonych w swym charakterze i dolegliwości do środków represji karnej.

Prokurator Generalny podniósł, że zapewnienie funkcjonowania sprawnego państwa wymaga stanowienia przez ustawodawcę takich norm prawnych, które – jako powinności podejmowania określonych działań lub powstrzymywania się od pewnych zachowań – regulowałyby obowiązki prawne jednostek związane z ich aktywnością w

różnych dziedzinach życia społecznego. Normy prawne muszą gwarantować, by owa aktywność nie powodowała zagrożeń lub naruszeń chronionych prawem dóbr oraz wartości. Z tego powodu nie zawsze muszą zawierać regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego.

Ustawodawca, ustanawiając sankcje, posługuje się przymusem – zmusza adresatów norm prawnych do oczekiwanego przez siebie zachowania pod groźbą zastosowania przez upoważnione organy środków represji. Zakres środków przymusu administracyjnego jest dość szeroki i obejmuje oprócz sankcji nieważności pewnych czynności, sankcji utraty pewnych korzyści, sankcji cofania lub wygaszania przyznanych uprawnień także sankcje dyscyplinarne i sankcje karne, w tym kary pieniężne oraz egzekucję administracyjną.

Prokurator Generalny wskazał na wątpliwości dotyczące charakteru kar wymierzanych przez organy administracji oraz ich funkcję. W konkluzji podniósł, że kara administracyjna sankcjonuje naruszanie norm o charakterze nierzadko technicznym i jest dodatkowym środkiem służącym administracji do realizacji określonych ustawami zadań administracji. Kara ta ma być skutecznym środkiem osiągnięcia założonych celów społeczno-gospodarczych.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ani zasady, ani konstytucyjna podstawa orzekania kar administracyjnych nie zostały zakwestionowane. Jednakże konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji.

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotne jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenie, czy odpowiedzialność administracyjna przewidziana w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego ma charakter represyjny. Stwierdza przy tym, że nie ulega wątpliwości, iż konsekwencją wprowadzenia odpowiedzialności przewidzianej tym przepisem jest zastosowanie przez organy nadzoru budowlanego środka o pewnej skali dolegliwości dla osób, które nie dopełniły prawem przewidzianych obowiązków, a więc rozpoczęły użytkowanie z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie norm ustawy. Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec inwestorów wynika z samego faktu naruszenia obowiązującego prawa, czego jak wynika z relacji sądu pytającego, żadna ze stron nie kwestionuje.

Jak wywodzi Prokurator Generalny, postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiążą się z nim inne cele i funkcje niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym. Uwaga taka ma jednakże zasadnicze znaczenie w odniesieniu do treści art. 42 ust. 1-3 Konstytucji, który – zdaniem Prokuratora Generalnego – w sprawie będącej przedmiotem pytania Sądu Administracyjnego mógłby stanowić ewentualną podstawę kontroli konstytucyjności, zgodnie z prezentowanym w uzasadnieniu kierunkiem argumentacji (potencjalnie także art. 45 Konstytucji). Wydaje się, że sądowi pytającemu chodzi w istocie o ewentualne naruszenie praw podmiotowych inwestorów ukaranych w trybie administracyjnym przez nieuprawniony do stosowania represji karnej organ, a zatem z naruszeniem prawa do sprawiedliwego wyroku niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

W związku z tym za nieadekwatny uznał Prokurator Generalny wzorzec w postaci art. 10 Konstytucji, podnosząc, że niezasadne jest sięganie do wzorca o charakterze normy instytucjonalnej, z której nie wynikają żadne prawa czy obowiązki podmiotów prawnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu, do wzorców kontroli o charakterze zasady ogólnej wydaje się

jedynie wtedy uzasadnione, gdy nie ma unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją.

Prokurator Generalny przyznał natomiast, że problem stosowania właściwej procedury – w tym wypadku procedury administracyjnej, do regulowania pewnego rodzaju represji organu państwa wobec jednostki – może być niewątpliwie rozpatrywany z punktu widzenia zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

W opinii Prokuratora Generalnego, wskazanie sądu, najbardziej adekwatnego do rozpoznawania danego rodzaju spraw, należy do ustawodawcy. W tym wypadku kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną należy do sądu administracyjnego, a więc jest prowadzona według reguł procedury administracyjnej. Znaczna dolegliwość majątkowa tego rodzaju kar oraz represyjny w istocie charakter orzeczeń wymierzających kary wywołują potrzebę stworzenia niezbędnych gwarancji prawnych ich stosowania. W związku z obiektywną koniecznością stosowania sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego, nie można mówić w tym wypadku o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 stycznia 2007 r. w imieniu Sejmu wyraził stanowisko, że art. 57 ust. 7 prawa budowlanego w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania budynku mieszkalnego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 10 Konstytucji.

Marszałek Sejmu ustosunkował się do dwóch kwestii podniesionych w pytaniu prawnym. Przede wszystkim odwołał się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których prezentowano pogląd, że funkcjonowanie dwóch różnych podstaw represjonowania za ten sam czyn – narusza Konstytucję.

Poza tym Marszałek Sejmu podniósł, że w prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji zadań administracji. Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec inwestorów rozpoczynających użytkowanie obiektu bez dopełnienia określonych przepisami obowiązków – wynika z samego faktu naruszenia obowiązującego prawa. Przewidziana kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale w istocie formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Jej celem jest zapewnienie stanu zgodności z prawem.

Jednocześnie Marszałek Sejmu stwierdził, że niezasadne jest sięganie do wzorca w postaci art. 10 Konstytucji, gdyż ma on charakter normy instytucjonalnej; art. 10 dotyczy organizacji i realizacji władzy państwowej.

II

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nie zgłosił udziału swego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W związku z tym na rozprawie 15 stycznia 2007 r. sędzia sprawozdawca przedstawił stan faktyczny, na tle którego zostało sformułowane pytanie prawne oraz argumenty, które w przekonaniu sądu przemawiają za niekonstytucyjnością art. 57 ust. 7 prawa budowlanego.

Obecni na rozprawie pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przepis, którego dotyczy pytanie prawne, przewiduje, że w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.; dalej: prawo budowlane), tj. bez zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy, i art. 55 prawa budowlanego, tj. bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, właściwy organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do kary tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 prawa budowlanego, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu.

Art. 57 ust. 7 prawa budowlanego wzbudził wątpliwości sądu pytającego w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania budynku mieszkalnego. W szczególności w uzasadnieniu pytania prawnego wyrażono obawę, czy regulacja przewidziana w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego nie stanowi w istocie próby obejścia przez ustawodawcę gwarancji praw obywatelskich, odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności karnej. Jednocześnie wątpliwości sądu budzi umocowanie organów administracji publicznej do orzekania o karach.

2. Pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zważywszy na wskazane wzorce konstytucyjne, odzwierciedla podnoszony w piśmiennictwie problem określenia istoty kar pieniężnych i ustalenia ich przynależności gałęziowej. Tak sformułowane zagadnienie pozostaje jednak domeną ogólnej teorii prawa.

Wątpliwości dotyczące charakteru kar wymierzanych przez organy administracji, występowały w przeszłości w doktrynie zarówno prawa karnego, jak i prawa administracyjnego. Formułowane były nawet krańcowo rozbieżne poglądy uznające owe kary albo za instrumenty administracyjne, albo za prawnokarne. Z uwagi na dolegliwość finansową, kary orzekane przez sądy wykazują podobieństwo do kar pieniężnych nakładanych przez organy administracji. Istota tkwi jednakże w odmiennych funkcjach, które spełniają obie formy represji państwa. Kara administracyjna nie jest bowiem odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji.

Widoczne jest to zwłaszcza po wyodrębnieniu prawa wykroczeń, a więc prawa dotyczącego czynów karalnych ściganych uprzednio w trybie postępowania określanego jako karnoadministracyjne, w odrębną gałąź w systemie prawa karnego. Wykroczenie określone jako czyn bezprawny, społecznie niebezpieczny, zawiniony i zabroniony jest przecież naruszeniem obowiązków prawnych, zbliżonym rodzajowo znacznie bardziej do przestępstwa niż do uchybienia dyrektywom prawnoadministracyjnym.

Niewątpliwie należy się zgodzić, że instytucja kar pieniężnych powiązana z problematyką sankcji i przymusu administracyjnego stanowi zagadnienie interdyscyplinarne. Jednakże określenie charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji nie może nigdy abstrahować od obowiązujących aktualnie rozwiązań prawnych stanowiących podstawę do nakładania tych kar. W tym sensie ostatnie słowo należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym kary pieniężnej (zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, z. 4/2003, s. 123 i n.).

Konkludując, należy stwierdzić, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej.

W wypadku sankcji za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego, ustawodawca pozostał przy formule sankcji administracyjnej, chociaż pierwotnie prawo budowlane przewidywało za tego rodzaju zachowanie sankcję w postaci grzywny. Już sama okoliczność, że ustawodawca przesądził o administracyjnym trybie orzekania i egzekwowania kar pieniężnych, sprawia, że koncepcja zmierzająca do usytuowania tych kar w obrębie odpowiedzialności karnej wymagałaby wykazania, że w istocie są to kary kryminalne.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Zadaniem Trybunału jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. W procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Przystępując do oceny art. 57 ust. 7 prawa budowlanego, należy podkreślić, że kary pieniężne stanowią ingerencję w prawa ich adresatów. Dlatego też niezbędne jest ustanowienie zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana wobec podmiotów naruszających prawa, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń oraz by w procesach stanowienia i stosowania sankcji następowało właściwe dla państwa prawa uwzględnienie interesu ogólnego i indywidualnego (zob. M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, z. 8/2002, s. 75).

Na powyższe aspekty zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w swych dotychczasowych orzeczeniach, kiedy to badał konstytucyjność przepisów stanowiących podstawę nakładania kar (sankcji) administracyjnych.

3. Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg istotnych poglądów, które nie mogą pozostać bez wpływu na rozstrzygnięcie niniejszego pytania prawnego.

W wyroku z 29 kwietnia 1998 r. (sygn. K. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii dopuszczalności funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego kar pieniężnych. Stwierdził, że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego. Także prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, niemające charakteru grzywny. Trybunał przywołał konkretne regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska oraz prawa pracy. Nie podzielił przy tym poglądu, że każda kara pieniężna jest synonimem grzywny i może być wymierzana tylko w postępowaniu karnym.

W jednym z kolejnych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na funkcje kar pieniężnych. W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. (sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89) dotyczącym opłat z tytułu niezawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia podniósł, że tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Trybunał przyznał, że ustanowienie opłaty stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale jednocześnie podkreślił, że ingerencja ta stanowi sankcję niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów. Odwołał się

przy tym do wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. P. 2/98), w którym Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku.

Podobny kierunek rozumowania przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01). Podkreślił, że to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Nie ma więc przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Z punktu widzenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196).

Podsumowując, należy uznać, że dopuszczalność stosowania kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny prezentował wręcz pogląd, że o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego.

4. Mając na względzie poczynione ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przystąpił do rozpatrzenia zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym.

Na wstępie swych rozważań sąd wyraził wątpliwość, czy ustawodawca jest w ogóle skrepowany normami Konstytucji przy kształtowaniu zasad odpowiedzialności za konkretne zachowania, które uznaje za niepożądane dla porządku prawnego.

Odpowiedź w tej kwestii jest jednoznaczna. Swoboda ustawodawcy nie jest nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, oraz praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości (zob. wyrok z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61) i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110).

Analiza orzecznictwa dotyczącego regulacji przewidujących sankcje administracyjne dowodzi, że punkt wyjścia w rozważaniach Trybunału Konstytucyjnego stanowi zazwyczaj ustalenie charakteru prawnego danej sankcji (np. opłaty manipulacyjnej, opłaty podwyższonej czy kary pieniężnej). Tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma

wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności (zob. np. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 i wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04). Także w piśmiennictwie zwraca się uwagę na wykształcenie przez Trybunał Konstytucyjny pewnych wzorców badania instytucji sankcji administracyjnych. Problem ten rozważany był przede wszystkim na płaszczyźnie zasady demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza wywodzonej z niej zasady zaufania do prawa i sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie przestrzega zasady, że nakładanie sankcji administracyjnych to materia ustawowa, że władcza ingerencja w prawa i wolności musi być rozważana w odniesieniu do zasady proporcjonalności, że nałożenie sankcji musi podlegać sądowej kontroli (zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 658). Odwoływanie się w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego do wspomnianych wartości było związane przede wszystkim z zarzutami sformułowanymi w skargach konstytucyjnych i wnioskach oraz wątpliwościami wyrażonymi w pytaniach prawnych i przywoływanymi tam wzorcami konstytucyjnymi (art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w *petitum* pytania prawnego wskazuje na naruszenie art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji, co odzwierciedla ogólnie sformułowaną wątpliwość co do dopuszczalności karania przez organy niebędące organami wymiaru sprawiedliwości.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że w ocenie sądu, wszelkie kary za niepożądane dla porządku prawnego zachowania, powinny być stosowane przez państwo przy poszanowaniu zapisanych w Konstytucji praw obywatelskich. WSA wskazuje przy tym na gwarancje ochrony praw podmiotów, wobec których prowadzone jest postępowanie karne (art. 42 Konstytucji), a jednocześnie zwraca uwagę na brak powyższych gwarancji w odniesieniu do podmiotów, wobec których toczy się postępowanie zmierzające do orzeczenia kary na podstawie przepisów administracyjnych.

Dla rozstrzygnięcia wątpliwości sądu, podstawowe znaczenie ma zatem odpowiedź na pytanie, czy przewidziana w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego kara pieniężna z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego ma charakter sankcji karnej, do której znajdują zastosowanie zasady wyrażone w art. 42 Konstytucji.

5. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w powoływanej już sprawie P 12/01, odpowiedzialność karna jest tylko jedną z form odpowiedzialności, w związku z którą stosowane są środki o charakterze represyjnym. Ustawodawcy polskiemu znane są także inne formy postępowań o charakterze represyjnym, które nie są postępowaniami karnymi, i – co istotne – prowadzić je mogą (w początkowej przynajmniej fazie) organy niebędące sądami (np. komisje dyscyplinarne). Niezależnie od tego – co jest ważne z punktu widzenia badanej sprawy – przepisy prawne mogą przewidywać także sankcje (dolegliwości), które nie są realizacją funkcji karnych i represyjnych.

Postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiąże się z nim inne cele i funkcje niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym. Uwaga taka ma zasadnicze znaczenie w perspektywie treści art. 42 ust. 1-3 Konstytucji, który – co należy wyraźnie zaznaczyć – w sposób niebudzący wątpliwości odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiekolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności

na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie przewidział – w zakresie stosowania zasady domniemania niewinności – jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to tylko przez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3 (*tamże* s. 732).

Przepis art. 57 ust. 7 prawa budowlanego stanowi, że w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z naruszeniem przepisów tej ustawy, tj. bez zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy (art. 54) lub bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55), właściwy organ wymierza karę pieniężną z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. W zdaniu drugim powołanego przepisu określone są zasady obliczania tej kary – stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 prawa budowlanego, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu.

Treść badanej normy wyraźnie wskazuje, że nie chodzi tu o przestępstwo, czyli o czyn, który w swej istocie jest zabroniony. Kara pieniężna wiąże się z niewypełnieniem wymogów formalnych, ważnych z punktu widzenia właściwego funkcjonowania życia społecznego. Dlatego też formuła kary administracyjnej, a nie wykroczenia, jest właściwa. Depenalizacja jako ograniczenie stosowania środków karnych w tym wypadku zasługuje na aprobatę, co nie oznacza, że nieprzestrzeganie obowiązków przewidzianych w ustawie może pozostać bez reakcji ze strony państwa. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01), „wolności i prawa konstytucyjnie gwarantowane nie mogą usprawiedliwiać naruszeń prawa ani zwalniać z odpowiedzialności z tym związanej. Na prawa i wolności mogą powoływać się przede wszystkim ci, którzy działają w aksjologicznych ramach tych wolności. Nikt nie może czerpać korzyści z okoliczności naruszenia prawa i dopuszczalnych granic wolności”. Należy przy tym uznać administracyjną karę pieniężną za środek zdecydowanie mniej dolegliwy niż kara wymierzona przez sąd w wyniku skazania sprawcy w procesie karnym, zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w rekomendacji nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej 13 lutego 1991 r., stwierdzono, że rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku dekryminalizacji odpowiedzialności prawnej (zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129 i n.). Rekomendacja nie podważa instytucji kar pieniężnych i wymierzania przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych, lecz ustala pewne zasady, w tym konieczność ustalenia przez prawo okoliczności, w których takie kary mogą być nakładane, stosowania zasady *ne bis in idem*, przeprowadzenia w rozsądnym czasie postępowania administracyjnego, którego efektem jest zastosowanie kary, zapewnienia kontroli legalności przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd.

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych. W doktrynie tej gałęzi prawa uważa się, że aby akty administracyjne były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi posiadać środki do realizacji swej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe (zob. M. Szydło, *op. cit.* i powołana tam literatura, s. 123-125).

Wprowadzenie do prawa budowlanego sankcji finansowej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego miało na celu wyeliminowanie patologicznej sytuacji, gdy ogromna liczba obiektów budowlanych była od dawna użytkowana, podczas gdy w sensie prawnym nadal pozostawały w trakcie budowy.

Przewidziana tą regulacją kara pieniężna za naruszenie norm prawa budowlanego nie jest zatem wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale w istocie formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Prawo budowlane poddaje ochronie prawnej dobra publiczne, takie jak ład przestrzenny, środowisko, ale także bezpieczeństwo i ochrona zdrowia. Zważywszy na zadania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 81), należy stwierdzić, że istotą nadzoru budowlanego jest m.in. zapobieganie, by nie doszło do naruszenia tych wartości.

Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej.

6. Funkcjonowanie w obrębie prawa budowlanego odpowiedzialności obiektywnej inwestora jest konsekwencją niedopełnienia prawem przewidzianych formalności, związanych ze zgłoszeniem zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, a to znaczy, że rozpoczęto użytkowanie z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie norm ustawy.

W sensie techniczno-budowlanym można mówić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, gdy odpowiada on warunkom, jakie przewiduje prawo budowlane wobec budowy legalnej przy zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. Obiekt powinien być w takim stanie, by mógł zostać przeprowadzony jego odbiór i by można było przekazać go do normalnej eksploatacji i użytkowania (zob. wyrok NSA z 20 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2735/95; „Prokuratura i Prawo” z. 6/1997, s. 49).

W razie stwierdzenia, że przystąpiono do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem art. 54 i art. 55 prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego jest obowiązany nałożyć na użytkownika karę, w wysokości dziesięciokrotnej stawki opłaty, o której mowa w art. 59f prawa budowlanego (kara za odstępstwo od projektu). Kara ta stanowi iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Stawka opłaty (s) wynosi 500 zł. Kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektów oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do ustawy – Prawo budowlane.

Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec inwestorów rozpoczynających użytkowanie obiektu bez dopełnienia obowiązków, które nakładają na nich przepisy ustawy, jest konsekwencją samego faktu naruszenia obowiązującego prawa, czego, jak wynika z relacji pytającego sądu, żadna ze stron nie kwestionuje. Obiektywny fakt naruszenia prawa jest w takim stanie rzeczy podstawą zastosowania sankcji. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania. Podstawową przesłanką odpowiedzialności jest w takim układzie odniesienia bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego. Oparcie odpowiedzialności na takiej koncepcji dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy możliwe jest wykazanie sprzeczności z obowiązującym prawem (por. wyrok TK w sprawie P 12/01 i wyrok TK z 26 marca 2002 r. w sprawie SK 2/01, OTK ZU nr

2/A/2002, poz. 15).

7. Ustalenie, że w wypadku sankcji przewidzianej w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego mamy do czynienia z administracyjną karą pieniężną, pozwala odeprzeć zarzuty sformułowane w pytaniu prawnym. Należy stwierdzić, że umocowanie organów administracji do wymierzania kary administracyjnej mieści się w ramach porządku konstytucyjnego i nie może być postrzegane jako wkraczanie administracji w kompetencje wymiaru sprawiedliwości, w czym sąd pytający upatruje naruszenia art. 10 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że niezasadne jest sięganie do wzorca o charakterze normy instytucjonalnej, z której nie wynikają żadne prawa czy obowiązki podmiotów prawnych, a jedynie zasady organizacji i realizacji władzy państwowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wówczas gdy postępowanie nie zostało wszczęte na podstawie skargi konstytucyjnej, nie ma przeszkód, by wzorcem stała się norma nie wyrażająca wprost prawa podmiotowego (por. np. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129). Oczywiście innym zagadnieniem jest relewantność wzorca powołanego w konkretnej sprawie. Na tle rozpatrywanego pytania prawnego sposób uzasadnienia zarzutów nie wyklucza odwołania się do art. 10 Konstytucji, chociaż jak trafnie zauważa Prokurator Generalny, adekwatnymi wzorcami mogłyby się stać art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Poza tym problem stosowania właściwej procedury – w tym wypadku procedury administracyjnej, do regulowania pewnego rodzaju represji organu państwa wobec jednostki – może być niewątpliwie rozpatrywany z punktu widzenia zasady państwa prawego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Zasada wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji stanowi, że ustrój polityczny państwa został oparty na podziale i zrównoważeniu władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Na zasadzie tej opiera się struktura władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Nawiązując do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu pytania prawnego, należy zwrócić uwagę, że kara za przestępstwo (wykroczenie) stanowi prawnokarną reakcję na czyn przestępny. Kara ta wymierzana jest w imieniu państwa przez sąd, w postępowaniu, które zapewnia oskarżonemu szczególne gwarancje i bezstronność rozstrzygnięcia. Wymierzanie kar za przestępstwa należy do zadań wymiaru sprawiedliwości, który sprawują niezawisłe sądy (art. 175 Konstytucji). Ponieważ w wypadku badanej regulacji chodzi o zastosowanie sankcji mającej na celu zapewnienie respektowania przepisów o charakterze administracyjnym, nie ma przeszkód, by sankcję stosował organ administracji.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 12/01, ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym). Dotyczy to np. kary pieniężnej (czy kary grzywny), która może być konsekwencją orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego przed sądem karnym, ale sankcja tego rodzaju może być też zastosowana w postępowaniu administracyjnym, o ile przepisy prawne taką możliwość przewidują w konsekwencji wydanej decyzji administracyjnej (dotyczącej np. ochrony środowiska).

Nie można zatem zgodzić się, że na podstawie art. 57 ust. 7 prawa budowlanego dochodzi w istocie do ukarania inwestorów przez nieuprawniony organ i w nieodpowiednim trybie, z naruszeniem prawa do sprawiedliwego wyroku niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Od postanowienia o nałożeniu kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Formułując zarzut niezgodności art. 57 ust. 7 prawa budowlanego z art. 2 Konstytucji, sąd pytający podniósł również wątpliwość, czy w systemie prawnym demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, możliwe jest funkcjonowanie takiej normy prawnej, „która przewiduje automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie i nie pozwala w żaden sposób zindywidualizować represji”.

Jak już podnoszono wcześniej, taka regulacja jest konsekwencją przyjęcia koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, która znajduje zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego (zob. orzecznictwo NSA przywołane w sprawie o sygn. P 12/01).

W wypadku kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez zezwolenia, rzeczywiście mamy do czynienia z pewnym automatyzmem. Jednakże z drugiej strony uniemożliwia to organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 57 ust. 7 prawa budowlanego z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji.

8. Poza rozważaniami Trybunału Konstytucyjnego pozostaje kwestia obowiązywania na gruncie prawa budowlanego, w okresie od 31 maja 2004 r. do 25 września 2005 r., dwóch podstaw wymierzania kar z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Biorąc pod uwagę, iż występująca w prawie budowlanym kumulacja podstaw odpowiedzialności za ten sam delikt administracyjny została usunięta, nie ma podstaw do orzekania w tym zakresie, a powyższe uwagi w istocie mają walor oceny historycznej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.