

125/8/A/2009

WYROK

z dnia 22 września 2009 r.

Sygn. akt SK 3/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Adam Jamróz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 września 2009 r., skargi konstytucyjnej Andrzeja Juraka o zbadanie zgodności: art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1-3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

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, z 2007 r. Nr 88, poz. 587, Nr 99, poz. 665, Nr 127, poz. 880, Nr 191, poz. 1373 i Nr 247, poz. 1844, z 2008 r. Nr 145, poz. 914, Nr 199, poz. 1227, Nr 206, poz. 1287, Nr 210, poz. 1321 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 31, poz. 206) **jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.**

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 1 grudnia 2007 r. skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną, wnosząc o zbadanie zgodności art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 września 2009 r. w Dz. U. Nr 159, poz. 1262.

(ówcześnie: Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, obecnie: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.; dalej: prawo budowlane) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1-3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wymierzył postanowieniem z października 2005 r., wydanym na podstawie art. 57 ust. 7 i art. 59f ust. 1 prawa budowlanego, karę w wysokości 75 tys. zł z tytułu nielegalnego użytkowania stacji dystrybucji gazu płynnego. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB). Wojewódzki Sąd Administracyjny, wyrokiem z marca 2006 r. oddalił skargę na wskazane rozstrzygnięcie WINB, a ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z lipca 2007 r., oddalił skargę kasacyjną.

Utrzymane w mocy postanowienie narusza – zdaniem skarżącego – „prawa związane z funkcją gwarancyjną prawa karnego sformułowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji przez orzeczenie *de facto* o odpowiedzialności karnej (...), z naruszeniem (...) prawa do obrony w znaczeniu przyjętym w art. 42 ust. 2 Konstytucji [i] z naruszeniem zasady domniemania niewinności określonym w art. 42 ust. 3 Konstytucji”, prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd (ze względu na rozpoznanie sprawy o charakterze karnym przez sąd administracyjny) oraz prawo własności (przez naruszenie proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo mniej dolegliwe środki reakcji prawnej byłyby w stanie zagwarantować zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakresie określonym w prawie budowlanym).

Uzasadniając powyższe, skarżący stwierdził, że teoria prawa wyróżnia sankcje cywilne, sankcje egzekucyjne i sankcje karne. Abstrahując od sankcji cywilnych i powołując literaturę przedmiotu, wskazał, że celem sankcji karnej jest zadanie dolegliwości za niezgodne z prawem zachowanie adresata normy prawnej, natomiast celem sankcji egzekucyjnej jest złamanie oporu zobowiązanego i przymuszenie go do wykonania obowiązku. Sankcja egzekucyjna ma doprowadzić do wykonania obowiązku w przyszłości, natomiast kara wymierzana jest za stany przeszłe.

Skarżący podkreślił, że sankcje karne mogą być w demokratycznym państwie prawnym wymierzone jedynie z poszanowaniem wielu gwarancji, takich jak: *nullum crimen sine lege*, *ne bis in idem*, domniemania niewinności, prawa do obrony i in., co potwierdza zarówno Konstytucja (art. 42 ust. 1-3) jak i Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja). Jak napisał skarżący, orzecznictwo organów konwencji opiera się na autonomicznej interpretacji zawartych w jej tekście sformułowań, ale w wypadku pojęcia „sprawa karna” (art. 6) narodowe zaszeregowanie ma pewien skutek. Otóż kwalifikacja przez prawo krajowe określonego zachowania do sfery prawa karnego nakazuje państwu przestrzegać odpowiednich postanowień konwencji, której organy nie są już władne badać, czy krajowa klasyfikacja jest zasadna. Jeżeli natomiast krajowe prawo nie kwalifikuje zachowania i grożącej za nie sankcji do sfery prawa karnego, to organy konwencji zobowiązane są do badania rzeczywistej natury czynu zabronionego. Skarżący zwrócił uwagę, że gdyby państwa mogły swobodnie kwalifikować czyny jako „przekroczenia porządkowe”, nie zaś przestępstwa, prowadziłyby to do wyłączenia klauzul art. 6 i art. 7 konwencji, więc badając rzeczywistą naturę czynu zabronionego oraz charakter grożącej sankcji, organy konwencji za czyny karne uznają te zagrożone sankcjami o powszechnym zakresie zastosowania, ustanowionymi w celach represyjno-prewencyjnych, odznaczającymi się znacznym stopniem dolegliwości (odjęciem jednostce przysługujących jej praw, nałożeniem na nią określonych obowiązków).

Powyższe doprowadziło skarżącego do wniosku, że jego sprawa ma charakter karny w rozumieniu art. 6 konwencji oraz art. 42 Konstytucji, za czym przemawia nie tylko znaczna dolegliwość kary (75 tys. zł to 15-krotność najwyższej możliwej grzywny orzekanej w

postępowaniu w sprawach o wykroczenia, korzystającym z wszelkich gwarancji art. 42 Konstytucji), ale też cel i funkcje związane z zastosowaniem sankcji. Kara ta wykracza poza zakres niezbędny do przywrócenia stanu zgodności z prawem, a zatem pełni funkcje retributywne; jej celem staje się prewencja generalna, sprowadzająca się do odstraszenia innych podmiotów od naruszenia prawa. Zwrócił on uwagę, że pomimo następczego uzyskania pozwolenia na użytkowanie stacji, a więc przywrócenia porządku i bezpieczeństwa, kara nadal podlega wykonaniu, spełniając już tylko funkcję represyjną.

Zdaniem skarżącego konsekwencją rozróżnienia między sprawą karną a administracyjną jest konieczność rozpoznania tej pierwszej przez powołany do tego sąd karny (art. 45 ust. 1 Konstytucji), uprawniony do dokonania pełnej kontroli, zarówno pod względem prawnym jak i faktycznym, po przeprowadzeniu pełnego postępowania dowodowego, opartego na zasadzie prawdy materialnej, z zachowaniem gwarancji procesowych, w tym również rangi konstytucyjnej (prawa do obrony od pierwszej czynności postępowania, zasady domniemania niewinności).

Odnosząc się do zasady proporcjonalności, skarżący zaznaczył, że sprowadza się ona do trzech zasad: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Nie negując potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w prawie budowlanym, skarżący podniósł sprzeczność wymierzonej mu kary z zasadą konieczności, nakazującą spośród dostępnych środków wybierać te najmniej uciążliwe dla jednostki. Podkreślił też, że wymierzona kara przekracza dopuszczalny stopień uciążliwości, zatracając proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą chronionego interesu publicznego. Uzasadnieniem ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych podmiotu odpowiedzialnego jest zindywidualizowane zachowanie, godzące w chronioną wartość konstytucyjną. Dokonując „ważenia” dóbr, skarżący podniósł, że abstrakcyjne narażenie bezpieczeństwa w prawie budowlanym przeważa – w jego wypadku – nad świętym prawem własności. Sedno sprawy sprowadza się do drastycznego ukarania nie za stworzenie jakiegokolwiek – choćby abstrakcyjnie ujętego – zagrożenia bezpieczeństwa, lecz wyłącznie za niedopełnienie pewnych formalności (uzyskanie stosownego pozwolenia), bo merytoryczne wymagania uzyskania tego pozwolenia zostały spełnione. Nie sposób uznać, że jedynym sposobem wymuszenia na skarżącym uzyskania stosownych pozwoleń było wymierzenie mu tak wysokiej kary.

2. Pismem z 8 grudnia 2008 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 57 ust. 7 prawa budowlanego jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Za główny problem w sprawie uznał dopuszczalność wyposażenia organu administracji publicznej w uprawnienie do stosowania środków represyjnych zbliżonych w swym charakterze i dolegliwości do środków represji karnej. Przypomniął, że prawo budowlane przewidywało wcześniej – za naruszenie, którego dotyczy niniejsza sprawa – wyłącznie odpowiedzialność karną, w postaci odpowiedzialności za wykroczenie. Wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej, uzasadnione zostało ogólnie „poprawieniem regulacji prawnych dotyczących obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych”.

Prokurator Generalny stwierdził, że koncepcja usytuowania omawianych kar w obrębie odpowiedzialności karnej wymagałaby wykazania, że niedopełnienie obowiązków inwestora w zakresie uzyskania odpowiedniej dokumentacji (przesądzające o nielegalnym użytkowaniu obiektu) jest czynem o charakterze kryminalnym.

Zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia norm prawnych regulujących powinności jednostek co do podejmowania określonych działań lub powstrzymywania się od nich. Normy te muszą gwarantować, że aktywność jednostek nie będzie powodowała zagrożeń lub naruszeń chronionych prawem dóbr oraz wartości, wobec czego mogą zawierać regulacje niekorzystne z punktu widzenia partykularnych interesów

jednostki, niemniej konieczne z punktu widzenia interesu publicznego. Ustawodawca, ustanowiwszy sankcje, posługuje się przymusem, zmuszając adresatów norm prawnych do oczekiwanego przez siebie zachowania pod groźbą zastosowania przez upoważnione organy środków represji. Sankcja w prawie administracyjnym odgrywa istotną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Tym samym normy sankcjonujące (nakazujące organom państwa wymierzanie sankcji) motywują adresatów norm sankcjonowanych (określających obowiązki określonego zachowania się) do postaw legalistycznych. Zarazem organ administracyjny musi dysponować środkami realizacji swojej woli – w postaci przymusu administracyjnego – bo inaczej efektywne administrowanie byłoby niemożliwe.

Prokurator Generalny wskazał, że zakres środków przymusu administracyjnego jest szeroki i obejmuje sankcje: nieważności pewnych czynności, utraty pewnych korzyści, cofania lub wygaszania przyznanych uprawnień, dyscyplinarne, kary pieniężne oraz egzekucję administracyjną. Jego zdaniem kary administracyjne jako forma stosowania przymusu w prawie administracyjnym są zagadnieniem „z pogranicza” prawa administracyjnego i prawa karnego. Niemniej określenie charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji nie może abstrahować od rozwiązań prawnych stanowiących podstawę ich nakładania, bo wybór formuły rozwiązania należy zawsze do ustawodawcy, a granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i jej określenie należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej.

W opinii Prokuratora Generalnego kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji zadań administracji. Zwrócił uwagę, że wykroczenie – czyn bezprawny, społecznie niebezpieczny, zawiniony i zabroniony – jest naruszeniem obowiązków prawnych, zbliżonym rodzajowo bardziej do przestępstwa niż do uchybienia dyrektywom prawno administracyjnym, zaś orzekana wyrokiem grzywna jest zbliżona do kar orzekanych za przestępstwa i jej istotą jest wyrządzenie osobistej dolegliwości sprawcy czynu zabronionego przez uderzenie w jego majątek. Tymczasem administracyjna kara pieniężna jest nakładana na różne podmioty (nie tylko na osoby fizyczne), decyzją administracyjną podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Jest ona reakcją państwa nie na czyn przestępny, lecz na inne naruszenie porządku prawnego; nie jest wymierzana w imieniu państwa przez niezawisły sąd, w specjalnym postępowaniu, w którym gwarantuje się oskarżonemu przestrzeganie praw wynikających z art. 42 Konstytucji oraz zapewnia bezstronność rozstrzygnięcia. Kara ta sankcjonuje naruszanie norm o charakterze nierzadko technicznym i jest środkiem służącym administracji do realizacji jej określonych ustawami zadań. W tym kontekście należy ją uznać za środek represyjny mniej dolegliwy dla podmiotu naruszającego normę sankcjonowaną niż kara wymierzona przez sąd w procesie karnym (zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania).

Prokurator Generalny, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości, a o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne.

Prokurator Generalny odniósł się przede wszystkim do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Uznał, że treść kwestionowanej normy wyraźnie wskazuje, że nie chodzi w niej o przestępstwo – o czyn, który w swej istocie jest prawem zabroniony, ale o niewypełnienie przewidzianych prawem wymogów formalnych, ważnych z punktu widzenia właściwego funkcjonowania wybudowanego obiektu. Kara pieniężna powiązana jest tu z zaniechaniem w sferze obowiązków nałożonych

normą prawną, a zastosowanie prawem przewidzianych dolegliwości wynika z samego naruszenia obowiązującego prawa, nie kwestionowanego, choć bagatelizowanego przez skarżącego. Zdaniem Prokuratora Generalnego kara ta nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale też formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków tego naruszenia, bo jej celem jest zapewnienie przede wszystkim – w aspekcie prewencji generalnej – stanu zgodności z prawem. Ma ona służyć eliminowaniu sytuacji, w których użytkowane byłyby obiekty budowlane w sensie prawnym nadal pozostające w trakcie budowy.

W kontekście wcześniejszej regulacji prawa budowlanego Prokurator Generalny stwierdził, że formuła kary administracyjnej jest właściwa, bo oznacza depenalizację naruszenia prawa, a zatem ograniczenie stosowania środków karnych, zasługujące w tym wypadku na aprobatę. Określenie charakteru odpowiedzialności związanej z naruszeniem obowiązków inwestora wynikających z zakończenia budowy jako odpowiedzialności za delikt administracyjny (pozostającej poza reżimem prawnokarnym) oznacza, że nie mieści się ona w dyspozycji art. 42 ust. 1 Konstytucji, odnoszącego się do odpowiedzialności karnej. Ten, kto realizuje zamierzenie budowlane, zobowiązany jest do przestrzegania norm prawa budowlanego i reguł ładu architektonicznego, a zatem racjonalnie ukształtowanych konsekwencji naruszenia prawa nie można traktować jako niedopuszczalnego naruszenia osobistych wolności. Podmiot naruszający wyraźnie wskazane w ustawie prawne rygory związane z zakończeniem budowy obiektu budowlanego i rozpoczęciem jego użytkowania, a następnie rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej w tym obiekcie, nie może powoływać się ani na zasadę domniemania niewinności, ani na pozostałe gwarancje odnoszące się do odpowiedzialności karnej, bo odpowiedzialność przewidziana w art. 57 ust. 7 prawa budowlanego nie ma charakteru *stricte* represyjnego, lecz jest formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Dlatego też Prokurator Generalny uznał, że art. 57 ust. 7 prawa budowlanego nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutów skarżącego co do pozbawienia go prawa do sądu. W sprawie będącej tłem skargi konstytucyjnej skarżący nie został bowiem tego prawa pozbawiony, a wręcz przeciwnie, wykorzystał je w pełnym zakresie, odwołując się od ostatecznej decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego i wywodząc skargę kasacyjną. Kwestionowana regulacja nie pozbawiła ukaranego karą administracyjną prawa do rozstrzygnięcia jego sprawy przez określony ustawą (a zatem właściwy) niezależny od orzekających w sprawie organów administracji, niezawisły i bezstronny sąd. Uznał też, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, bo kwestionowana regulacja nie wprowadza ograniczeń prawa do sądu, które mogłyby być oceniane w aspekcie ich proporcjonalności.

3. Pismem z 29 kwietnia 2009 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 57 ust. 7 prawa budowlanego jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji, a badanie jego sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest niedopuszczalne w sprawie wniesionej w trybie skargi konstytucyjnej.

Przedstawiwszy stan prawny i faktyczny sprawy oraz stosowne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty skargi są bezzasadne, bo wskazanie sądu właściwego do rozpoznania danej sprawy należy do ustawodawcy, a kontrola zgodności decyzji administracyjnej z prawem należy do sądu administracyjnego.

W odniesieniu do zarzutu sprzeczności art. 57 ust. 7 prawa budowlanego z art. 31 ust. 3 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał, że przepis ten nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli skargi konstytucyjnej, bo wzorcem – w takim wypadku – może być wyłącznie przepis określający konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela.

Naruszenie art. 31 Konstytucji może zostać stwierdzone dopiero, gdy możliwe będzie uznanie, że w ogóle doszło do ingerencji w którąś z ujętych w przepisach Konstytucji wolności lub w któreś z praw. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi. Choć skarżący, w uzasadnieniu skargi, wspomniał o naruszeniu „świętego prawa własności”, jednak w *petitum* skargi jako wzorzec kontroli (odnoszący się do zasady proporcjonalności) wskazał jedynie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Na rozprawę w dniu 22 września 2009 r. skarżący nie stawiał się. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Sejmu powiedział, że zarówno sankcje karne, jak i sankcje administracyjne stanowią formę represji państwa, ale spełniają odmienne funkcje, bo kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz środkiem przymusu, służącym zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Zwrócił uwagę, że granica między deliktem administracyjnym (i w konsekwencji karą administracyjną) a wykroczeniem jest płynna, a jej określenie należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej. Nałożona na skarżącego kara nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale też stanowi formę zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków tego naruszenia. Kara ta nie jest bowiem konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, ale skutkiem zaistnienia stanu niezgodności z prawem. Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że celem kwestionowanej regulacji jest przymuszenie inwestora, by cykl inwestycyjny był należycie kontrolowany i prowadził do oddania do użytkowania obiektu spełniającego wszelkie kryteria bezpieczeństwa i ochrony innych obywateli. Zwrócił uwagę, że uzależnienie odpowiedzialności inwestora od stopnia jego zawinienia prowadziłoby do wydłużenia procesu inwestycyjnego. Nadmieniał, że kwestia winy miałaby znaczenie, gdyby działania inwestora prowadziły do naruszenia praw innych osób, czy np. stanowiły zagrożenie dla ich życia. Tymczasem, w sytuacji uzyskania pozwolenia na użytkowanie, kwestia zawinienia nie odgrywa żadnej roli, ponieważ istotą sprawy jest spełnienie przez inwestora nałożonych prawem obowiązków. W odniesieniu do ewentualnego miarkowania kary, ze względu na okoliczności sprawy, przedstawiciel Sejmu wskazał, że automatyzm jest cechą charakterystyczną postępowania administracyjnego i trudno sobie wyobrazić, by to urzędnik decydował o wysokości kary. Stanowiłoby to zagrożenie dla przejrzystości postępowania administracyjnego i rodziło niebezpieczeństwa takie jak istniejące w wypadku wydawania rozmaitych zezwoleń. Dodał, że wysoka kara działa prewencyjnie, by inwestor nie kalkulował, czy bardziej opłaca mu się czekać na dopuszczenie obiektu do użytkowania, czy użytkować go bez spełnienia wymogów prawnych i uiścić karę. Wskazał jednak, że ustawodawca – określając wysokość kary – kieruje się z jednej strony możliwością jej wyegzekwowania od osoby hipotetycznie naruszającej prawo, z drugiej zaś tym, by była ona dolegliwa, ponieważ inaczej nie odniesie żadnego skutku. Zarazem podkreślił, że automatyzm kar nie jest bezwzględny, a kryterium różnicującym jest np. wielkość środków zaangażowanych w inwestycję, bo im większa inwestycja, tym większa skala zagrożenia.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zauważył, że odpowiedzialność administracyjna jest odpowiedzialnością obiektywną, niezależną od stopnia zawinienia, odmienną od odpowiedzialności karnej i nieobjętą regułami wynikającymi z art. 42 Konstytucji. Uznał, że skarga do sądu administracyjnego jest właściwym środkiem prawnym, gwarantującym skarżącemu prawo do sądu. Zwrócił jednak uwagę, że choć w odniesieniu do kar administracyjnych nie stosuje się standardów wynikających z art. 42 Konstytucji, to jednak w mocy pozostają inne standardy konstytucyjne demokratycznego państwa prawnego.

Nadmienił, że automatyzm kar administracyjnych uniemożliwia organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej obywateli. Przyznał, że mogą istnieć w systemie prawnym kary, które z uwagi na wysokość czy automatyzm mogą budzić wątpliwości aksjologiczne lub pragmatyczne i mogłyby zostać uznane za sprzeczne z Konstytucją, np. ze względu na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Ponieważ zaś art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli skargi konstytucyjnej, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że musiałby on zostać powołany w zestawieniu z innym wzorcem, dotyczącym prawa albo wolności konstytucyjnej (np. przepisem odnoszącym się do naruszenia praw majątkowych sprawcy).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia, kwestia formalna.

1.1. Skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (obecnie: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.; dalej: prawo budowlane), stanowiącego: „W przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55, 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, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu”. Z powołanych w zaskarżonym ustępie przepisów wynika, że użytkowanie obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane jest pozwolenie budowlane, dozwolone jest – co do zasady – pod warunkiem braku sprzeciwu właściwego organu, wyrażonego (w drodze decyzji administracyjnej) w terminie 21 dni od doręczenia mu zawiadomienia o zakończeniu budowy (art. 54 prawa budowlanego). Niemniej jednak w odniesieniu do określonych kategorii obiektów budowlanych, a także w pewnych sytuacjach, wymagane jest nie uzyskanie „dorozumianej zgody”, lecz ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55 ust. 1 prawa budowlanego). Niedopełnienie wymienionych obowiązków (niezawiadomienie organu o zakończeniu budowy, przystąpienie do użytkowania przed upływem 21 dni od doręczenia mu stosownego zawiadomienia, nieuzyskanie ostatecznej decyzji), zwane niekiedy „samowolą użytkową”, skutkuje wymierzeniem kary stanowiącej iloczyn dziesięciokrotności stawki opłaty (czyli 5000 zł) oraz współczynnika kategorii i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (określonych w załączniku do ustawy; art. 59f ust. 1-3 oraz załącznik do prawa budowlanego).

Skarżący przystąpił do użytkowania obiektu kategorii XX (stacji paliw) przed uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na jej użytkowanie, w związku z czym została mu wymierzona kara, obliczona zgodnie z ustawowymi zasadami.

1.2. Skarżący, jako samodzielny wzorzec kontroli, wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina jednak, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony i służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że właściwego wzorca kontroli – w wypadku takiego instrumentu jak skarga konstytucyjna – nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). Tymczasem art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi

(zob. wyrok TK z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107). Nie może więc służyć on za samoistny wzorzec kontroli, w sytuacji gdy skarżący nie wykazał związku pomiędzy naruszeniem zasady proporcjonalności a naruszeniem praw wynikających z innych – wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej – wzorców kontroli. Niczego nie zmienia w tym kontekście napomknienie o „świętym prawie własności” w uzasadnieniu skargi.

Powyższe prowadzi do konstatacji, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w zakresie wymienionego wzorca kontroli jest niedopuszczalne, zatem – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu.

Jedynie na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że nietrafny jest argument skarżącego, że zasada proporcjonalności została naruszona, ponieważ mniej dolegliwe środki reakcji prawnej zagwarantowałyby zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakresie określonym w prawie budowlanym. Jak wynika bowiem ze stanu faktycznego opisanego w skardze, nawet tak drastyczne środki prawne (zagrożenie karą w wysokości 75 tys. zł) nie skłoniły skarżącego do spełnienia wymogów formalnych przed przystąpieniem do użytkowania stacji paliw.

2. Istota sprawy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kar administracyjnych, charakter kar przewidzianych w art. 57 prawa budowlanego.

2.1. Istotą skargi jest wątpliwość co do charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 57 prawa budowlanego, przy czym skarżący kwestionuje ich administracyjnoprawny charakter. Przypomnieć zatem zwięźle należy zasadnicze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 30), kary pieniężne przewidziane zostały nie tylko w prawie karnym, ale też w innych gałęziach prawa – w tym w prawie cywilnym (kary umowne) i administracyjnym. Z tego powodu nie każda kara pieniężna może być utożsamiana z grzywną, stanowiącą instytucję prawa karnego. W wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), uznał też, że przepis nakładający na osoby fizyczne lub prawne pewien obowiązek (w niniejszej sprawie obowiązek uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie) powinien być związany z przepisem określającym konsekwencję jego niespełnienia, bo skutkiem braku sankcji jest martwota przepisu i nagminne lekceważenie nałożonego obowiązku. Cechą odróżniającą „karę” w rozumieniu przepisów karnych od „kary” – sankcji administracyjnej jest to, że ta pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany – może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny. Wymierzenie opłaty, będącej przedmiotem skargi, stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale ingerencja ta jest konsekwencją jej niezgodnego z prawem zachowania.

Odpowiedzialność karnoadministracyjna to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przejaw 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). Taką sferą jest niewątpliwie ogół zagadnień normowanych prawem budowlanym, ponieważ niespełnienie różnorodnych wymagań stawianych uczestnikom procesu

budowlanego na poszczególnych jego etapach może sprowadzać zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi – zarówno użytkowników konkretnego obiektu budowlanego, jak i dla osób postronnych, które mogą przebywać w jego pobliżu podczas ewentualnej katastrofy budowlanej. Ogół precyzyjnych, drobiazgowych i – nie sposób zaprzeczyć – skomplikowanych unormowań prawa budowlanego służy zapewnieniu jak najwyższego stopnia bezpieczeństwa na każdym etapie budowy obiektu oraz w czasie jego użytkowania.

2.2. Prokurator Generalny słusznie zwrócił uwagę, że w pewnym okresie (od 31 maja 2004 r. do 25 września 2005 r.) prawo budowlane przewidywało swoisty dualizm represji za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez stosownego zawiadomienia o zakończeniu budowy albo bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Groziła za to równocześnie sankcja administracyjna (na podstawie art. 57 ust. 7) i sankcja karna (na podstawie art. 93 pkt 7), ostatecznie jednak ustawodawca, uchylając art. 93 pkt 7 prawa budowlanego, poprzestał na sankcji administracyjnej.

Na pełną akceptację zasługuje twierdzenie Prokuratora Generalnego, że próba usytuowania kary przewidzianej w art. 57 prawa budowlanego w obrębie prawa karnego wiązałaby się z koniecznością uznania niedopełnienia obowiązków inwestora w zakresie uzyskania odpowiedniej dokumentacji za czyn o charakterze kryminalnym, podczas gdy jest ono wyłącznie uchybieniem dyrektywom prawnoadministracyjnym.

3. Analiza zarzutów skargi konstytucyjnej.

3.1. W świetle powyższych ustaleń nie ulega wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym kary wymierzane na podstawie art. 57 ust. 7 prawa budowlanego są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. Twierdzenie o administracyjnym charakterze kar z art. 57 ust. 7 prawa budowlanego ma zaś rozstrzygające znaczenie dla oceny zarzutów, stawianych przez skarżącego. Skoro – wbrew jego pogładowi – powyższe kary pieniężne są karami administracyjnymi, to ich wymierzanie przez organ administracji, w drodze decyzji administracyjnej, nie może budzić konstytucyjnoprawnych zastrzeżeń. Decyzje administracyjne kończą postępowanie administracyjne, nie zaś sądowe, i z istoty rzeczy wydawane są przez organ pozasądowy. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie twierdził już, że pociągnięcie do odpowiedzialności karnoadministracyjnej następuje w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne. Skoro zaś sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, nie są również objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej (tak m.in. powołany wyżej wyrok w sprawie SK 52/04). Trybunał Konstytucyjny wyraził też 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. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego (zob. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Powyższe ustalenia przesądzają o rozstrzygnięciu rozpatrywanej kwestii w aspekcie art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184), konsekwencją przyjęcia tezy, że kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, jest to, że nie mogą być one objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji. Tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w tym przepisie, to zaś znaczy, że nie jest on adekwatnym wzorcem kontroli badanej materii. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznaje, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji.

W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny przypomina ustalenia poczynione w wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105), że tylko stwierdzenie, iż „konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji” i „Nie ma (...) podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście (...) prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana (...)”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że takie zróżnicowanie odpowiedzialności ma przekonujące uzasadnienie, podkreślił jednak, iż nawet do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji. Niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza więc konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy. Ustawodawca, kształtując regulacje sankcyjne nieobjęte reżimem art. 42 Konstytucji, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych, a jego swoboda w tym zakresie w żadnym wypadku nie jest równoznaczna z samowolą.

3.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kwestionowana ustawa w żadnym miejscu nie zamyka drogi sądowej. Ostateczne decyzje, mocą których nakładane są kary przewidziane art. 57 ust. 7 prawa budowlanego, podlegają – jak wszystkie decyzje administracyjne – zaskarżeniu do sądu. Nie sposób więc skutecznie zarzucić kwestionowanemu przepisowi naruszenia prawa do sądu, bo każdy ukarany w trybie tej ustawy ma prawo i możliwość przedstawienia sprawy niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi administracyjnemu.

Konstytucja każdemu gwarantuje – w art. 45 Konstytucji – prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Pojęcie „sprawy” obejmuje swoim zakresem wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Obejmuje więc spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Niemniej to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Nie ma więc przeszkód, by za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że skarżący w pełnym dostępnym zakresie skorzystał ze swych praw, zaskarżając postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego do sądu administracyjnego, a po oddaleniu skargi – składając skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutów skarżącego, że art. 57 ust. 7 prawa budowlanego godzi w konstytucyjne prawo do sądu, i uznaje, że przepis ten zgodny jest z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – mocą art. 66 ustawy o TK – jest związany granicami wniesionej skargi. Tym samym może orzekać wyłącznie w zakresie wskazanym w jej *petitum* i nie może samodzielnie rekonstruować wzorców kontroli wprost tam niewskazanych, choćby nawet wspomniane one zostały w uzasadnieniu skargi. Dlatego też – w sytuacji gdy art. 64 Konstytucji nie został w *petitum* skargi powołany – nie może odnieść się do przewijającego się w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zarzutu naruszenia „świętego prawa własności”.

4. Uwagi uzupełniające.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżonym w niniejszej sprawie przepisem zajmował się już kilkakrotnie, analizując go w kontekście różnych wzorców kontroli. W szczególności w wyroku z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2) orzekł o jego zgodności z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji, zaś w wyroku z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64) – o jego zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszym z powołanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisu z zasadami demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadami poprawnej legislacji, a także o jego zgodności z zasadą trójpodziału władz. Potwierdził w tym wyroku, że zarówno sankcje karne, jak i sankcje administracyjne stanowią formę represji państwa, ale spełniają one odmienne funkcje, bo kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Sankcje administracyjne odgrywają ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewniają ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Wskazał, że określenie w prawie budowlanym odpowiedzialności obiektywnej inwestora jest konsekwencją niedopełnienia wymaganych formalności, a więc przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem obowiązujących przepisów. Podkreślił też konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec inwestorów rozpoczynających użytkowanie obiektu bez dopełnienia ustawowo nałożonych obowiązków. Zwrócił uwagę, że „podstawową przesłanką odpowiedzialności jest (...) bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „nie można (...) zgodzić się, że na podstawie art. 57 ust. 7 prawa budowlanego dochodzi (...) do ukarania inwestorów przez nieuprawniony organ i w nieodpowiednim trybie, z naruszeniem prawa do sprawiedliwego wyroku niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu”, bo „od postanowienia o nałożeniu kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”. Rozważając z kolei problem „automatyzmu” normy niepozwalającej zindywidualizować represji, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ta regulacja wynika z przyjęcia koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, znajdującej zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego. Dodał, że automatyzm ten spełnia funkcje gwarancyjne, albowiem „uniemożliwia (...) organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją”. Ponadto Trybunał Konstytucyjny nawiązał do treści art. 42 ust. 1-3 Konstytucji, wskazując, że „w sposób niebudzący wątpliwości odnosi się [on] 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” (sygn. P 19/06).

W drugim z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ciążący na inwestorze obowiązek zawiadomienia o zakończeniu budowy albo uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i pochodna sankcja, mająca zapewnić realizację tych powinności, służą ochronie doniosłych wartości wyróżnionych ze względu na interes publiczny, do

których należy przede wszystkim: środowisko, bezpieczeństwo ludzi i mienia, zdrowie i życie ludzi, ład przestrzenny oraz poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich. Zwrócił uwagę, że z punktu widzenia celu regulacji, istotne znaczenie ma przede wszystkim przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez dopełnienia formalności, określonych w art. 54 i art. 55 prawa budowlanego, ponieważ brak aktywności inwestora uniemożliwia organom nadzoru budowlanego realizację ich ustawowo określonych zadań. Wskazał też, że zagrożenie wartości chronionych jest takie samo, niezależnie od tego, czy samowolne użytkowanie trwa krótko, czy długo, dotyczy niewielkiego, czy też dużego obiektu, i jest całkowicie niezależne od majątkowej sytuacji sprawcy „samowoli użytkowej”. Dlatego też potwierdził daleko idącą swobodę ustawodawcy, wynikającą z faktu, że wymienione czynniki (wielkość obiektu, czas samowolnego użytkowania, majątność sprawcy) nie mają bezpośredniego wpływu na stopień zagrożenia ochrony wartości wynikających z prawa budowlanego. Po raz kolejny podkreślił, że surowość sankcji uzasadniona jest koniecznością ochrony doniosłych dóbr gwarantowanych i ma w optymalnym stopniu dyscyplinować każdego inwestora, by należycie wypełniał on swe obowiązki. Przypomniął *ratio legis* regulacji – dążenie do wyeliminowania, a przynajmniej maksymalnego ograniczenia, zjawiska „samowoli użytkowej”.

4.2. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny przyznaje, że ukształtowana przez ustawodawcę wysokość kar z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego jest znacząca. Stwierdza jednak, że jest ona pochodną wagi interesu publicznego, sprowadzającego się do potrzeby zapewnienia możliwie najpełniejszego bezpieczeństwa obiektów budowlanych, oraz wynika z tego, że niskie kary nie odniosłyby zamierzonego skutku (analizowany wypadek wskazuje zresztą, że również wysokie kary nie zawsze skłaniają inwestorów do spełnienia przewidzianych prawem wymogów). Podkreśla też, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy prawa budowlanego może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić (tak: powołany wyrok w sprawie P 12/01).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.