

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 40/11-12(467-468), 197-204

1996

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

■ Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok z 29 marca 1996 r. (V SA 339/95)

Zagadnienie prawne:

„Decyzja o odmowie wszczęcia postępowania antydumpingowego wydana na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy Prawo celne jest orzeczeniem formalnym i może zapaść tylko wówczas, gdy złożony przez stronę wniosek nie zawiera dowodów, o których mowa w ust. 2 tego przepisu”.

Z uzasadnienia wyroku: W przedmiotowej sprawie strona skarżąca żądała zastosowania w stosunku do producenta sankcji przewidzianych prawem, tak aby uniemożliwić kontynuowanie sprzedaży po cenach dumpingowych.

Treścią rozważań sądu w niniejszej sprawie był w szczególności tryb postępowania antydumpingowego, bowiem organ orzekający w zaskarżonej decyzji powołał art. 98 ust. 4 ustawy – Prawo celne, odmawiając wszczęcia postępowania antydumpingowego.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 cyt. ustawy, wszczęcie postępowania antydumpingowego następuje na wniosek: 1) osoby fizycznej lub 2) prawnej, 3) jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej – występującej w imieniu przemysłu krajowego. Jest to *lex specialis* postępowania administracyjnego, bowiem kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje takiego rozstrzygnięcia w postępowaniu zwykłym, a tylko nadzorczym (art. 157 § 3 k.p.a.).

Organem właściwym do rozpoznania wniosku o wszczęcie postępowania antydumpingowego jest Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Wniosek powinien zawierać wystarczające dowody istnienia 1) importu po cenie dumpingowej, 2) szkody i 3) związku przyczynowego między importem a szkodą (art. 98 ust. 2 ustawy Prawo celne).

Na tym etapie postępowania, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą bada wniosek pod względem formalnym, a mianowicie czy złożyła go osoba, która w świetle art. 98 ust. 1 cyt. ustawy jest stroną postępowania, a następnie czy wniosek przez nią złożony zawiera dowody, o których mowa w art. 98 ust. 2 ustawy Prawo celne. Wydaje się, że strona winna uprawdopodobnić jedynie fakty opisane we wniosku, bowiem ma on zgodnie z art. 99 ust. 1 cyt. ustawy uzasadnić

tylko wszczęcie postępowania. Właściwe postępowanie merytoryczne zostanie bowiem przeprowadzone po ogłoszeniu w Monitorze Polskim przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą postanowienia o wszczęciu postępowania. Oceny wniosku dokonuje organ prowadzący postępowanie i, zgodnie z zasadami ogólnymi k.p.a., może żądać od strony dodatkowych wyjaśnień lub dowodów.

Przepis art. 98 ust. 4 przewiduje możliwość odmowy wszczęcia postępowania, lecz tylko w jednym przypadku, a mianowicie wówczas, gdy wniosek nie zawiera dowodów, o których mowa w art. 98 ust. 2. Treść tego przepisu nie przewiduje możliwości odmowy wszczęcia postępowania, w przypadku gdy wniosek wpłynął od osoby nie wymienionej w art. 98 ust. 1 cyt. ustawy. Organ orzekający w tej fazie postępowania bada tylko wniosek pod kątem spełnienia przesłanek zawartych w art. 98 ust. 2 Prawa celnego. Merytoryczne rozpatrzenie zasadności wniosku może mieć miejsce wówczas gdy Minister WGzZ ogłosi postanowienie o wszczęciu postępowania. Odmowa wszczęcia postępowania jest orzeczeniem formalnym, w którym organ nie rozstrzyga o merytorycznej zasadności wniosku.

W sprawie niniejszej organ orzekający, odmawiając wszczęcia postępowania, w uzasadnieniu decyzji ustosunkował się merytorycznie do wniosku, co jest niezgodne z ustawą, która wymaga ogłoszenia postanowienia o wszczęciu postępowania i obligatoryjnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Równocześnie nie wykazano okoliczności, które by uzasadniały odmowę wszczęcia postępowania antydumpingowego.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 września 1996 r. (OSP 3/96)

Zagadnienie prawne:

„Decyzja rozstrzygająca, na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r., o zobowiązaniach podatkowych (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486 z późn. zm.) o odpowiedzialności za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu podatków nie może być skierowana do osoby, która przed wydaniem tej decyzji zbyła swoje udziały w spółce”.

Z uzasadnienia uchwały: Odpowiedzialność wspólników spółek z o.o. za zobowiązania podatkowe tych spółek została wprowadzona dekretem z 26 października 1950 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. Nr 49, poz. 452 z późn. zm.). Przepis art. 24 ust. 1 tego dekretu stanowił: „wspólnik spółki z o.o. odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania podatkowe spółki dotyczące okresu jego uczestnictwa w spółce”. Ustawa z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, uchylając ten dekret, wprowadziła w art. 47 zasadę, w myśl

której wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (także spółek jawnych i cywilnej) odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze spółką i pozostałymi wspólnikami za wszystkie zobowiązania podatkowe spółki i wspólników związane z działalnością spółki. Z porównania obu tych przepisów wynikało między innymi, że art. 47 nie łączył odpowiedzialności wspólnika z okresem jego uczestnictwa w spółce. Odpowiedzialność wspólnika za zobowiązania podatkowe spółki z o.o. została zniesiona art. 47 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (Dz.U. Nr 41, poz. 325), która weszła w życie 1 stycznia 1989 r. Wspomniana już ustawa z 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw przywróciła 18 maja 1993 r. odpowiedzialność między innymi wspólników spółek z o.o. za zobowiązania spółek z tytułu podatków w takiej części, w jakiej mają prawo uczestniczyć w podziale zysku (art. 47 ust. 2). Również to unormowanie nie wiąże odpowiedzialności wspólnika z okresem jego uczestnictwa w spółce.

Treść art. 47 ust. 2 w związku z art. 40 ust. 1 i art. 19 ustawy o zobowiązaniach podatkowych prowadzi do wniosku, że wspólnik ponosi odpowiedzialność od momentu powstania w spółce zaległości (użycie przez ustawodawcę w art. 47 ust. 2 sformułowania „zobowiązania z tytułu podatków” jest mylące i wynika z braku niezbędnej precyzji, co przekonywująco wykazała A. Olesińska w głosie do wyroku z 2 lutego 1994 r., III SA 1221/93, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” z 1996 r., nr 1, s. 93). Poprzez wydanie decyzji o odpowiedzialności wspólnika następuje konkretyzacja tej odpowiedzialności – analogicznie, jak to ma miejsce w przypadku decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Jest zatem dopuszczalne określenie – na podstawie ust. 3 tego przepisu – wysokości niewykonanego przez spółkę zobowiązania podatkowego i jednocześnie – oczywiście w odrębnym postępowaniu – rozstrzygnięcie o odpowiedzialności wspólnika za zobowiązania – będące już w tym momencie zaległością podatkową w rozumieniu art. 19 ustawy o zobowiązaniach podatkowych (zob. G. Borkowski: *Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania podatkowe spółek z o.o.*, „Prawo i Finanse w biznesie” 1994, z. 4, s. 13).

Powiązanie odpowiedzialności wspólnika z zaległością podatkową spółki wskazuje na akcesoryjny charakter tej odpowiedzialności. Odpowiedzialność wspólnika spółki z o.o. wymaga również rozważenia w aspekcie przepisów Kodeksu handlowego – dotyczących w szczególności zbycia udziałów w spółce. Przyjmuje się, że udział oznacza nie tylko prawo wspólnika do określonej części kapitału zakładowego ale i prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w spółce i w jej

zysku (zob. A. Wiśniewski: *Prawo o spółkach*, Wyd. Poltex, Warszawa 1991, t. II, s. 89 i n.). Inaczej mówiąc jest to założone prawo majątkowe o charakterze podmiotowym służące wspólnikowi wobec spółki i określające pozycję (status) wspólnika w tej spółce. Z udziałem mogą się wiązać także określone obowiązki. Udział jest zbywalny i to zarówno *intervivos*, jak i *mortis causa*. Nabywca udziałów wchodzi do spółki na miejsce zbywcy. Zbycie udziału przenosi zatem na nabywcę nie tylko udział majątkowy w spółce, lecz także prawa członkowskie obejmujące prawa i obowiązki wynikające z faktu należenia do spółki (zob. uchwałę SN z 20 listopada 1992 r., III CZP 142/92, OSNCP 1993, z. 5, poz. 77 i z 9 czerwca 1989 r., III CZP 55/89, OSNCP 1990, z. 6, poz. 81).

Przechodząc do rozważań odnoszących się bezpośrednio do kwestii prawnej przedstawionej do wyjaśnienia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przypomnieć, że punkt wyjścia wykładni stanowi jej tekst, przy jednoczesnym uwzględnieniu celu regulacji prawnej (zob. R. Mastalski: *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Wyd. Beck, Warszawa 1995, s. 101 i n.). Przepis art. 47 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych z językowego punktu widzenia (co podniesiono już w uzasadnieniu postanowienia składu orzekającego) nie zawiera niejasności. Sformułowanie „wspólnik... odpowiada” użyte w czasie teraźniejszym nakazuje przyjąć – przy konstytutywnym charakterze decyzji „przenoszącej” odpowiedzialność – że chodzi tu o wspólnika będącego nim w chwili wydania tej decyzji. Za powyższym poglądem przemawia także odrębne unormowanie dotyczące odpowiedzialności małżonka podatnika: będącego nim w chwili orzekania (art. 41). Gdyby ustawodawca zamierzał objąć odpowiedzialnością za zobowiązania spółki z o.o. jej byłych wspólników – to zapewne by uczynił to w podobny – jak w przypadku małżonków – sposób.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 stycznia 1996 r. (VI SA 25/95)

Zagadnienie prawne:

„Obowiązek świadczeń na cele publiczne wprowadzony w trybie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16 poz. 95 z późn. zm.) dotyczy wyłącznie osób będących mieszkańcami gminy, w której przeprowadzono referendum”.

Z uzasadnienia uchwały: Rozpatrując przedstawione pytanie prawne Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Artykuł 12 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) stanowi, że „w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne... rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum gminnego”.

W myśl art. 13 ust. 1 i 2 tejże ustawy referendum przeprowadza rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania.

W podobny sposób kwestie referendum gminnego w sprawach samoopodatkowania regulują przepisy ustawy z 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. Nr 110, poz. 473). Art. 3 ust. 1 tej ustawy powtarza zasadę wyłączności referendum gminnego w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie samoopodatkowania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby radnych (art. 5 ust. 1 ustawy o referendum gminnym). Wynik referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem padło co najmniej 2/3 ważnie oddanych głosów (art. 30 ust. 2 cyt. ustawy).

Ani ustawa o samorządzie terytorialnym ani ustawa o referendum gminnym nie określają charakteru prawnego instytucji samoopodatkowania. Ustawy te zawierają wyłącznie postanowienia o charakterze proceduralnym. Odpowiedzi więc wymaga, czy samoopodatkowanie wprowadzone art. 12 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym posiada wszystkie cechy podatku. W doktrynie (zob.: A. Gomułowicz, J. Małecki: *Podatki i prawo podatkowe*, Wyd. ars boni et aequi, Poznań 1995) przyjęto, że „podatek jest abstrakcyjnym stosunkiem prawnym o charakterystycznych cechach, takich które różnią się od innych danin publicznych, np. opłat, ceł”.

Podatek jako zobowiązanie publicznoprawne nakładany jest na podstawie ustaw. Zadaniem ustawodawcy jest bowiem precyzyjne określenie stanów faktycznych i prawnych podlegających opodatkowaniu, ustalenie zakresu podmiotowego podatku, ujęcie podstawy opodatkowania i taryfy podatkowej. Samoopodatkowanie nie posiada wszystkich cech podatku, nie ma więc charakteru podatku. W tym kontekście należy stwierdzić, że określona w art. 12 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym instytucja „samoopodatkowania” oznacza gromadzenie przez organy samorządu terytorialnego środków pieniężnych z wpłat mieszkańców ustalonych w drodze referendum gminnego na cele publiczne ważne dla lokalnej społeczności.

Samoopodatkowanie oznacza zobowiązanie się mieszkańców gminy w drodze referendum gminnego do przekazywania organom gminy określonych wpłat na cele publiczne ważne dla mieszkańców gminy. Podmiotem „samoopodatkowania” mogą być wyłącznie mieszkańcy gminy, gdyż tylko oni mogą brać udział w referendum gminnym, w wyniku którego przejmują na siebie obowiązek przekazywania ustalonych wpłat na cele publiczne.

Obowiązek świadczeń pieniężnych na cele publiczne wprowadzony w trybie art. 12 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nie dotyczy więc osób nie będących mieszkańcami gminy, w której przeprowadzono referendum.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 1995 r. (VI 17/95)

Zagadnienie prawne:

„Do wyrażenia zgody przez zarząd gminy, wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), o jakiej mowa w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600) stosuje się art. 106 k.p.a.”.

Z uzasadnienia uchwały: Stwierdzenie ustawy (art. 10 ust. 2), że zarząd gminy wyraża zgodę na udzielenie przez urząd skarbowy ulg, odroczeń i umorzeń oraz na zastosowanie zaniechania poboru w sposób niewątpliwy wskazuje na to, iż załatwienie spraw wymienionych w tym przepisie objęte jest współdziałaniem urzędu skarbowego oraz zarządu gminy.

Na gruncie k.p.a., a więc ustawy, która w rozważanym wypadku ma pełne zastosowanie, zagadnienie współdziałania organów administracji państwowej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej regulowane jest przepisem art. 106 k.p.a. Według § 1 tego artykułu, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie), decyzje wydaje się po zasięgnięciu stanowiska przez ten organ, co zgodnie z § 5 następuje w drodze postanowienia, wydanego w samodzielnym postępowaniu prowadzonym przez organ współdziałający. Przepis § 1 art. 106 k.p.a. odsyła do norm prawa materialnego. Z konkretnego przepisu prawa materialnego musi więc wynikać obowiązek uzyskania przez organ załatwiający sprawę stanowiska innego organu, które w takim wypadku stanowi niezbędną przesłankę rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej (por. art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). Takim przepisem jest właśnie art. 10 ust. 2 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, który – jak już wspomniano – uzależnia wydanie przez urząd skarbowy wymienionej w tej normie decyzji od zajęcia stanowiska przez zarząd gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) m.in. przez wyrażenie zgody. Skoro przyjęty w art. 10 ust. 2 cyt. ustawy sposób załatwiania spraw, o których mowa w tym przepisie, stanowi przewidziane w art. 106 k.p.a. współdziałanie organów administracji państwowej, to należy uznać, że brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że zarząd gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a więc organ współdziałający przy wydaniu decyzji, wyraża zgodę w formie decyzji. Jak już bowiem wspomniano, stosow-

nie do art. 106 § 5 k.p.a. właściwą formę wyrażenia tej zgody jest postanowienie. Powołany przepis nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków. Oznacza to m.in., że dopuszczenie formy decyzji byłoby również sprzeczne z wnioskami wypływającymi z gramatycznej wykładni art. 106 k.p.a.

Podkreślenia wymaga, że postępowanie poprzedzające wydanie postanowienia przewidzianego w § 5 art. 106 k.p.a. przebiega według wszelkich reguł procedury administracyjnej. W szczególności obowiązuje w nim zasada dwuinstancyjności, a ponadto istnieje możliwość zaskarżenia wydanego postanowienia do sądu administracyjnego (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Forma postanowienia zatem stwarza gwarancję należytej ochrony prawnej podmiotów zainteresowanych wynikiem tego postępowania.

Z podanych wyżej powodów Naczelny Sąd Administracyjny udzielił odpowiedzi jak w sentencji uchwały.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 czerwca 1996 r. (OSP 3/96)

Zagadnienie prawne:

„Jeżeli w sprawie o nakazanie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, którego budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414), mają zastosowanie przepisy dotychczasowe, przepisu art. 49 ust. 1 tej ustawy nie stosuje się”.

Z uzasadnienia uchwały: Z wystąpienia przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie o wyjaśnienie wątpliwości prawnych wynika, że rysują się zdaniem tego sądu, dwie możliwe interpretacje art. 49 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Po pierwsze, że z dniem wejścia w życie wskazanej ustawy przedawnienie nakazu rozbiórki przewidziane w art. 49 ust. 1 stosuje się do obiektów budowlanych wzniesionych przed dniem wejścia w życie ustawy, szczególnie wówczas, gdy orzeczenie rozbiórki byłoby uzasadnione w świetle art. 37 ust. 1 ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo budowlane w związku z art. 103 ust. 2 i art. 107 ust. 1 nowego Prawa budowlanego. Po drugie, wychodząc z założenia, że nowe Prawo budowlane weszło w życie 1 stycznia 1995 r., i to łącznie z art. 49 ust. 1 to od tej daty przepis ten może być stosowany, a więc do obiektów, które zostały zrealizowane po 1 stycznia 1995 r. Warto też w tym miejscu podkreślić, że rozstrzygnięcie zarysowanych wyżej wątpliwości prawnych w oczywisty sposób wpływa na treść orzeczenia sądu w sprawie stosowania przepisów art. 48 i 49 nowego Prawa budowlanego w stosunku do sprawców tzw. samowoli budowlanej.

Rozstrzygnięcie zarysowanego wyżej zagadnienia prawnego wymaga w pierwszej kolejności dokonania interpretacji art. 103 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Wskazane przepisy zamieszczone są w rozdziale 11 ustawy zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe”. Rola ich zatem jest ograniczona do poddania regulacji ustawowej określonych zdarzeń powstałych w okresie obowiązywania poprzedniego stanu prawnego. Regułą podstawową wynikającą z art. 103 ust. 1 ustawy jest stosowanie nowej regulacji prawnej. Reguła ta obejmuje nie tylko te sprawy, w których postępowanie administracyjne jest wszczynane już po wejściu w życie ustawy i to niezależnie od tego czy dotyczy zdarzeń faktycznych powstałych jeszcze w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy, ale także spraw wszczętych ale nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowej ustawy a więc przed 1 stycznia 1995 r. Z powyższego wynika, że w wyżej wskazanej kategorii spraw należy stosować przepisy ustawy. Należy je stosować także w przypadku samowoli budowlanej z tym jednak, że z mocy wyraźnego postanowienia ustawy wyłączono możliwość stosowania art. 48 w stosunku do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy. Do takich obiektów art. 103 ust. 2 zd. drugie ustawy nakazuje stosować przepisy dotychczasowe, stąd przyjęć należy, że odesłanie w art. 103 ust. 2 do przepisów poprzednio obowiązujących ma ten skutek, iż do obiektów zakończonych przed dniem wejścia w życie nowego Prawa budowlanego skutki samowoli budowlanej należy likwidować przy użyciu środków prawnych przewidzianych w przepisach Prawa budowlanego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 1995 r. w tym także poprzez stosowanie art. 37 ust. 1 tego prawa. Taka reguła dodatkowo wynika z postanowienia art. 107 ust. 1, który uchylając przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. stanowi, że następuje to z zastrzeżeniem art. 103 ust. 2. Zatem z mocy wyraźnego przepisu ustawy nadal muszą być stosowane przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. w takim zakresie jaki jest niezbędny dla realizacji zastrzeżenia wynikającego z art. 103 ust. 2 nowego Prawa budowlanego.

Należy wyraźnie podkreślić, akceptując w tym zakresie interpretację art. 103 ustawy Prawo budowlane dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny, iż przepisy art. 103 ust. 1 i 2 nowego prawa budowlanego różnicują sytuację prawną sprawców tzw. samowoli budowlanej w zależności od tego czy zakończenie budowy obiektu bez pozwolenia budowlanego nastąpiło przed 1 stycznia 1995 r., a więc przed dniem wejścia w życie przepisów Prawa budowlanego z 1994 r. Zatem jeśli budowa została zakończona przed 1 stycznia 1995 r. inwestor ponosi konsekwencje samowoli budowlanej według stosowanych odpowiednio przepisów ustawy Prawo budowlane z 1974 r.