

Dz.U. 1999 Nr 44 poz. 434

WYROK

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 11 maja 1999 r.

Sygn. P. 9/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – przewodniczący
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 11 maja 1999 r. na rozprawie pytania prawnego składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi:

czy przepis § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46; zm.: Nr 118, poz. 574; z 1996 r. Nr 45, poz. 200, z 1998 r. Nr 132, poz. 878) jest zgodny z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; zm.: z 1996 r. Nr 141, poz. 692, Nr 100, poz. 485; Nr 146, poz. 680; z 1997 r. Nr 106, poz. 496, Nr 111, poz. 726; z 1998 r. Nr 22, poz. 118)

o r z e k a:

Paragraf 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46; z 1995 r. Nr 118, poz. 574; z 1996 r. Nr 45, poz. 200, z 1998 r. Nr 132, poz. 878) jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414, z 1996 r. Nr 141, poz. 692, Nr 100, poz. 485; Nr 146, poz. 680; z 1997 r. Nr 106, poz. 496, Nr 111, poz. 726; z 1998 r. Nr 22, poz. 118), przez to, że regulując materię zastrzeżoną dla ustawy, wykracza poza granice upoważnienia do wydania rozporządzenia.

Uzasadnienie:

I

1. Postanowieniem z 10 czerwca 1998 roku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie orzeczenia o zgodności przepisu § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.) z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

U podstaw wątpliwości Sądu leżał stan faktyczny i prawny w świetle którego Wojewoda Ciechanowski, działając na podstawie kwestionowanego przepisu § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wydał postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie organu pierwszej instancji, którego treścią była zgoda na rozbudowę budynku uwzględniająca usytuowanie projektowanej rozbudowy ze ścianami przy granicach z działkami sąsiednimi. Postanowienie Wojewody Ciechanowskiego zostało zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez właścicieli działek sąsiadujących z działką należącą do inwestorów.

Rozpoznając sprawę skład orzekający NSA powziął wątpliwość co do zgodności stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia przepisu § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zawierającym upoważnienie do wydania tego rozporządzenia. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał analizy treści normatywnej kwestionowanego przepisu. Przepis § 12 ust. 6 kwestionowanego rozporządzenia dopuszcza usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej za pisemną zgodą właściciela działki sąsiedniej. W razie nieuzyskania przez inwestora zgody właściciela działki sąsiedniej na budowę przy granicy, przepis § 12 ust. 7 upoważnia właściwy organ do rozstrzygnięcia w drodze postanowienia o dopuszczalności usytuowania budynku w odległościach, o których mowa w ust. 6, w tym przy granicy działek, pod warunkiem, że nie spowoduje to istotnego utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny – zostało wydane na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. W myśl tego przepisu Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa został zobowiązany do określenia warunków technicznych jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Jednakże – w rozumieniu NSA – kwestionowany przepis § 12 ust. 7 rozporządzenia w zakresie, w jakim pozwala na wydanie przez właściwy organ pozwolenia na budowę przy granicy działki, w przypadku braku dobrowolnie wyrażonej zgody przez właściciela działki sąsiedniej, nie może być potraktowany jedynie jako norma o charakterze techniczno-budowlanym. Zdaniem NSA kwestionowany przepis ma niewątpliwie charakter procesowy, określający tryb postępowania właściwego organu, a ponadto wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawy. Dotyczy bowiem stosunków własnościowych (wykonywania własności) podlegających ochronie konstytucyjnej, a co za tym idzie należących do materii, która może być regulowana wyłącznie przepisami rangi ustawowej.

Przepis § 12 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – stwierdza się w postanowieniu NSA – przewiduje inny niż określony w art. 9 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane tryb orzekania. Nie można zatem uznać, iż mimo że jest on sprzeczny z upoważnieniem ustawowym do jego wydania a poza

tym przewiduje odmienny niż w art. 9 ust. 2 tryb orzekania o odstępstwach od zasady, to istnieje możliwość wyprowadzenia takiego trybu orzekania z treści samej ustawy.

Sąd w zakresie orzekania – argumentuje NSA – związany jest tylko ustawą, powinien zatem odmówić zastosowania takiego przepisu, a w konsekwencji uchylić zaskarżone postanowienie. Tak też orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 marca 1998 roku (*sygn. IV SA 1237/97*), uznając, iż § 12 ust. 7 rozporządzenia upoważnia wprawdzie właściwy organ do podjęcia postanowienia, jednakże wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej. Przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy prawo budowlane upoważnia bowiem jedynie do ustalenia warunków techniczno-budowlanych, zaś norma wynikająca z § 12 ust. 7 rozporządzenia nie może być potraktowana jako określająca warunki tego rodzaju. Norma ta prowadzi nadto do możliwości ograniczenia prawa własności, a takie normy może zawierać jedynie ustawa.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd wyrażony w przytoczonym orzeczeniu w zakresie braku zgodności omawianego rozporządzenia wykonawczego z ustawą prawo budowlane. Jednakże kierując się potrzebą dążenia do jednolitości orzecznictwa, skład orzekający NSA uznał za celowe zwrócenie się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o orzeczenie co do zgodności kwestionowanego przepisu z ustawą – Prawo budowlane.

2. Pismem z 3 października 1998 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformował przewodniczącego IV wydziału NSA, iż nie skorzysta z uprawnienia określonego w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując jednocześnie, że stosownie do art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym składy orzekające są uprawnione do samodzielnego występowania do Trybunału z pytaniem prawnym od odpowiedzi na które zależy rozstrzygnięcie sprawy.

Postanowieniem z 26 października 1998 r. (*sygn. IV SA 634/97*) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie zmienił swoje postanowienie z 10 czerwca 1997 r. w ten sposób, że na podstawie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zwrócił się bezpośrednio do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności przepisu § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane.

3. Wezwany do udziału w sprawie, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił swoje stanowisko w sprawie. Przyznał, iż kwestionowany przepis, z jednej strony reguluje w sposób odmienny od unormowanego w art. 9 ust. 2 prawa budowlanego tryb orzekania w zakresie odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych, z drugiej strony wykracza nie tylko poza zakres przedmiotowy samego rozporządzenia, ale również delegacji ustawowej. Uznał też, że § 12 ust. 7 rozporządzenia ma charakter proceduralny, co przy uwzględnieniu rangi tego aktu, oraz charakteru prawa własności budzi wątpliwości w zestawieniu z zasadami całego systemu prawa, a w szczególności z art. 64 ust. 3 konstytucji. Stwierdził jednak, że kwestionowany przepis rozporządzenia ma na celu doprecyzowanie przepisów rangi ustawowej. Dokonując zaś wykładni gramatycznej i logicznej przepisów rozporządzenia, nie zachodzi zdaniem Ministra kolizja pomiędzy nimi a unormowaniami ustawowymi, gdyż akty te nie zawierają przepisów wykluczających się wzajemnie. Przepisy rozporządzenia wprowadzają bowiem dopuszczalność wyrażania przez właściwy organ, w formie postanowienia, zgody na usytuowanie budynku w odległościach innych niż zastrzeżone w tym akcie. Natomiast art. 9 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane przewiduje możliwość wydawania postanowień zezwalających na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych po uzyskaniu zezwolenia Ministra.

W konkluzji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdza, iż nie jest

zasadną tezę o sprzeczności kwestionowanych przepisów rozporządzenia wykonawczego z przepisami rangi ustawowej, jednakże przy obecnym stanie prawnym unormowanie § 12 ust. 7 rozporządzenia wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

II

Na rozprawie przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Sprawa niniejsza wywołana została pytaniem prawnym składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku z postępowaniem będącym przedmiotem jego rozpoznania. Skorzystał on z uprawnienia przewidzianego w art. 193 Konstytucji RP do skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, w sytuacji gdy od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Pytanie NSA dotyczy zgodności § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 10, poz. 46 ze zm.) z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Będący przedmiotem pytania prawnego § 12 ust. 7, nawiązuje do § 12 ust. 6 wymienionego wyżej rozporządzenia, w świetle którego: „Dopuszcza się usytuowanie budynku, z zastrzeżeniem § 270 ust. 2, bezpośrednio przy granicy działki budowlanej bądź w odległości mniejszej od określonej w ust. 4 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m od tej granicy, jeżeli w projekcie zabudowy i zagospodarowania terenu (działki budowlanej) zostanie wykazana możliwość zachowania określonych w rozporządzeniu odległości między projektowaną zabudową a istniejącymi lub zaprojektowanymi elementami zagospodarowania działki sąsiedniej i uzyskana pisemna zgoda jej właściciela”. Treść § 12 ust. 7 stanowi odstępstwo od przyjętej w ust. 6 zasady, dotyczącej pisemnego wyrażania zgody właściciela sąsiedniej działki. W świetle bowiem § 12 ust. 7 tegoż rozporządzenia, w razie braku zgody właściciela, właściwy organ może rozstrzygnąć w drodze postanowienia o dopuszczalności usytuowania budynku w odległościach, o których mowa w ust. 6, jeżeli nie spowoduje to istotnego utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej. Oba przepisy zawarte są w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które wydane zostało na podstawie art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy – Prawo budowlane.

Istotą rozstrzygnięcia jest tu rozważenie zgodności przepisu podstawowego z przepisem ustawowym, a więc wzajemnych relacji pomiędzy przepisami prawnymi zawartymi w aktach normatywnych hierarchicznie nierównorzędnych.

Punktem wyjścia w przedmiotowej sprawie jest odpowiedź na pytanie: po pierwsze – czy treść wyrażona w § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny

odpowiadać budynki i ich usytuowanie, może być regulowana w aktach normatywnych rangi podstawowej; po drugie – czy § 12 ust. 7 wymienionego wyżej rozporządzenia został wydany bez upoważnienia ustawowego lub z naruszeniem delegacji ustawowej.

Odpowiedź negatywna na pierwsze pytanie jest możliwa przede wszystkim wtedy, gdy treść przepisu prawnego zawartego w akcie podstawowym należy do tzw. materii ustawowej. Każde wkroczenie w tę materię przez organ władzy wykonawczej w akcie podstawowym prowadzi do niedopuszczalnego naruszenia hierarchii źródeł prawa. Naruszenie hierarchii źródeł prawa może mieć miejsce także wtedy, gdy ustawodawca formułuje w ustawie delegację do uregulowania jakiegoś problemu prawnego w akcie podstawowym, mimo że objęta jest ona wyłącznością ustawową. Udzielenie odpowiedzi pozytywnej na drugie pytanie prowadzi w konsekwencji do stwierdzenia, że przepis ten wydany został w następstwie przekroczenia wyrażonej w art. 7 ust. 2 pkt 1 delegacji ustawowej albo przy braku takiej delegacji.

2. Prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. W związku z tym obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w art. 21 ust. 1 norma – przyjął w wyroku z 12 stycznia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny – „(...) należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby” (P. 2/98). Zasady ustrojowe, takie jak ta wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, spełniają kluczowe znaczenia w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 konstytucji.

O ile art. 21 stwierdza jedynie, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, to art. 64 w ust. 1 przyznaje każdemu “prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, a w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw. Z art. 64 ust. 3 wynika, że dopuszczalne jest tylko ustawowe ograniczenie własności, o ile nie narusza jego istoty. Zatem – jak to wskazano w powołanym wyżej wyroku P. 2/98 – unormowanie art. 64 konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21. Powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji RP pozwala – ponad wszelką wątpliwość – nadać ochronie prawa własności a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe.

Własność, tak jak i inne prawa i wolności jednostki, nie jest jednak prawem absolutnym. W związku z tym może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia własności są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji. Pomijając przedmiotowy zakres dopuszczalnych ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji, zasadnicze znaczenie ma to, że jedyną dopuszczalną formą ich wprowadzenia jest forma ustawowa. Konstytucja w odniesieniu do prawa własności aż w dwóch artykułach wyraźnie kładzie na to nacisk. W art. 31 ust. 3 stwierdza się bowiem, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą

naruszać istoty wolności i praw”. Zasada ta znajduje potwierdzenie i umocnienie zarazem w art. 64 ust. 3, w którym stwierdza się, iż: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W konsekwencji stwierdzić należy, że cała sfera ograniczeń prawa własności należy do tzw. materii ustawowej, w związku z czym ustawodawca władzy prawodawczej w tym zakresie nie może delegować na inne organy.

Dla istoty ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie to, że ich wprowadzenie związane jest z konfliktem w zakresie korzystania z prawa własności między właścicielami sąsiednich nieruchomości. W rzeczywistości chodzi bowiem o możliwości korzystania z atrybutów prawa własności przez osoby posiadające prawo własności w sytuacji, gdy korzystanie z nich przez jednego uniemożliwia albo utrudnia korzystanie z takiego samego prawa przez innego. Właściciel nieruchomości, będący inwestorem może być ograniczony w pełnym i nieskrępowanym wykorzystaniu jej dla celu realizowania inwestycji budowlanej, niezależnie od treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz różnych ustawowych ograniczeń, także ze względu na to, że obiekt budowlany ponad dopuszczalną miarę utrudnia korzystanie z prawa własności nieruchomości sąsiedniej. Podobnie prawo własności właściciela nieruchomości sąsiedniej, w zakresie korzystania z niej, podlegać może ograniczeniom ze względu na takie lub inne korzystanie z nieruchomości przez dysponującego prawem własności inwestora. Takie ograniczenia są efektem wzajemnego oddziaływania praw własności (innych praw majątkowych) różnych osób, a przez to konieczności znoszenia tychże oddziaływań w granicach dopuszczalnych prawem.

Uwzględniając okoliczność, że w tego typu sytuacjach istnieć może konflikt interesów prawnych osób dysponujących prawem własności, którego efektem muszą być odstępstwa od zasady nieograniczonego korzystania z tych praw, ustawodawca zobowiązany jest do wyważenia tychże interesów w taki sposób, aby dysponujący prawem własności właściciele sąsiednich nieruchomości mogli ze swoich praw optymalnie korzystać. Optymalne korzystanie z praw o jednakowym charakterze, przy konflikcie interesów prawnych właścicieli, wiąże się z reguły z wprowadzaniem ograniczeń w korzystaniu z jednej z tych nieruchomości albo obu. Biorąc pod uwagę, że ograniczenia te wiążą się z prawem własności, mogą być one wprowadzone jedynie w ustawie. Niedopuszczalne jest więc wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego. Dotyczy to także sytuacji, o której mowa w § 12 ust. 7, w którym dopuszcza się możliwość rozstrzygnięcia przez właściwy organ w drodze postanowienia o dopuszczalności usytuowania budynku w odległościach o których mowa w ust. 6, jeżeli nie spowoduje to istotnego utrudnienia zagospodarowania działki sąsiedniej. Oznacza to, że ustawodawca nie mógł upoważnić żadnego innego organu do wprowadzenia ograniczeń w akcie podustawowym. Gdyby takie upoważnienie jednak miało miejsce, byłoby ono sprzeczne z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji.

3. Niedopuszczalność ograniczenia prawa własności w drodze aktu podustawowego ma zasadnicze znaczenie dla określenia zgodności z ustawą § 12 ust. 7 rozporządzenia z 14 grudnia 1994 r. Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W przypadku gdyby okazało się, że stanowiący podstawę do wydania tegoż rozporządzenia, art. 7 ust. 2 z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zawierał upoważnienie do ograniczenia prawa własności – to przepis § 12 ust. 7 powyższego rozporządzenia pozostawałby wprawdzie w zgodzie z art. 7 ust. 2 prawa budowlanego, jednakże art. 7 ust. 2 tejże ustawy można byłoby postawić zarzut niezgodności z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji, ze względu na sformułowanie delegacji ustawowej w odniesieniu do materii normatywnej, która może być regulowana tylko w ustawie. Istotne znaczenie ma więc odpowiedź na

pytanie, czy Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wydając kwestionowane rozporządzenie, w zakresie dotyczącym § 12 ust. 7, przekroczył granice upoważnienia ustawowego.

Otóż z treści art. 7 ust. 2 prawa budowlanego wynika delegacja dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (poprzednio Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa) do wydania przepisów techniczno-budowlanych dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń a także dla innych obiektów budowlanych. Ustawa wyraźnie określa, jakie przepisy prawne uznać można za techniczno-budowlane. W świetle art. 7 ust. 1 są nimi przepisy określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz przepisy określające warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Nawet przy rozszerzającej interpretacji tegoż przepisu nie sposób doszukać się w jego treści upoważnienia do ingerencji w sferę prawa własności.

4. Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla zrozumienia istoty delegacji ustawowej do stanowienia prawa w aktach podustawowych ma dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Od początku Trybunał konsekwentnie przyjmował, że rozporządzenie ministra ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło zostać uznane za legalne, musi spełniać kilka istotnych warunków. Po pierwsze – musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie – brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych. Nie podlega też wykładni rozszerzającej, ani celowościowej (*U. 3/87*). Po trzecie – jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy (*U. 7/98*). Po czwarte – akt tego rodzaju oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany, nie może być sprzeczny z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia. Po piąte – sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, od której przewiduje się odstępstwa na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawowej. Nie może jednak być regulowana w aktach podustawowych (rozporządzeniach ministra – *U. 6/93*). Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków. W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka – stwierdził TK w wyroku z 19 maja 1998 r. – zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw. Trybunał Konstytucyjny uważa, iż w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję, unormowanie ustawowe, cechować musi zupełność. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw – w żadnym wypadku – podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (*U. 5/97*).

W odniesieniu do tak zakreślonych warunków legalności rozporządzeń ukształtowała się konsekwentna linia orzecznictwa TK. Na uwagę zasługuje także okoliczność, że – jak wskazano w wyroku z 5 stycznia 1998 r. (*P. 2/97*, OTK ZU Nr 1/1998, s. 7) – „art. 92 ust. 1 nowej konstytucji przejął istniejącą wcześniej konstrukcję

rozporządzenia ministrów, jeszcze dodatkowo zaostrzając wymagania konieczne dla ich wydawania (...). Należy w każdym razie stwierdzić, że rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest niewątpliwie niezgodne z wymaganiami stawianymi przez art. 56 Małej Konstytucji”. Upoważnione jest więc twierdzenie, iż stan prawa konstytucyjnego w przedmiotowej kwestii nie uległ w zasadzie zmianie.

Z tak sformułowanymi warunkami wiążą się zakazy wydawania rozporządzeń, które pozostawałyby z nimi w sprzeczności. Ich naruszenie daje podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą.

Dla stwierdzenia czy z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, a więc w odniesieniu do § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, konieczna wydaje się analiza tego przepisu w kontekście art. 7 ust. 2 prawa budowlanego. Zaskarżony przepis wprowadza odstępstwo od ogólnych zasad i warunków technicznych usytuowania budynków określonych w rozporządzeniu z 14 grudnia 1994 r. Reguluje on sytuacje, kiedy właściciel działki sąsiedniej w stosunku do działki, na której ma być usytuowany budynek, nie wyraża zgody (powinna ona zostać wyrażona w formie pisemnej) na usytuowanie tego budynku bezpośrednio przy granicy sąsiedniej działki bądź w odległości mniejszej niż 3 metry (lecz nie mniejszej niż 1,5 metra). Nie ulega wątpliwości, iż przepis ten ma charakter procesowy, dotyczy bowiem kwestii regulacji określonego sposobu postępowania. W takim stanie rzeczy, norma zawarta w paragrafie 12 ust. 7 rozporządzenia z 14 grudnia 1994 r. nie może być zaliczona do warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki. Nie pozostaje bowiem w żadnym związku z zawartym w art. 7 ust. 1 określeniem przepisów technicznych (techniczno–budowlanych). Prowadzi to ostatecznie do wniosku, iż treść zaskarżonego przepisu odbiega od przedmiotu określonego w tytule rozporządzenia, w którego skład wchodzi.

Ważne wydaje się to, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (który aktualnie jest właściwy do realizowania delegacji zawartej w art. 7 ust. 2 prawa budowlanego) – wyrażając swoje stanowisko w sprawie z pytania NSA – nie kwestionuje procesowego charakteru tego przepisu i związku z ingerencją w prawa własności. Co więcej, twierdzi iż jego treść wykracza nie tylko poza ustawowe upoważnienie zawarte w prawie budowlanym, ale także poza zakres przedmiotowy samego rozporządzenia. Dochodzi jednak do nieuprawnionego wniosku, że nie oznacza to niezgodności przepisu rozporządzenia wykonawczego z przepisem ustawy, ponieważ jedynie doprecyzowuje go. Nie można też zgodzić się z prezentowaną przez niego tezą, że § 12 ust. 7 rozporządzenia przez to, że – podobnie jak art. 9 ust. 2 prawa budowlanego – reguluje zasady procedury, prowadzące do odstąpienia od ustanowionych przepisów techniczno–budowlanych, może z nim współistnieć w ramach obowiązującego systemu prawnego, albowiem stanowi jego uzupełnienie i dopełnienie i tak jak art. 9 ust. 2 ustawy, stanowi odstępstwo od ogólnych rygorów techniczno–budowlanych.

Taki tok rozumowania nie jest możliwy do przyjęcia, ponieważ problem dotyczy relacji pomiędzy przepisami różnej rangi (przepisem ustawowym i przepisem rozporządzenia ministra). Niezależnie od tego przepis § 12 ust. 7 nie jest następstwem delegacji zawartej w art. 9 ust. 2, ponieważ takiej przepis ten nie zawiera, zaś rozporządzenie z 14 grudnia 1994 r. wydane zostało przy powołaniu się na art. 7 ust. 2 prawa budowlanego.

Rozporządzenia wykonawcze nie są aktami normatywnymi samoistnymi, co oznacza, że takiego statusu nie mogą też mieć zawarte w nich przepisy. Wydawane są zawsze na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie.

Upoważnienie to nie może ulegać dowolnej modyfikacji, ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwione praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) potrzebami szybszego rozstrzygnięcia prawnych problemów decyzyjnych. Podkreślić należy, że upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia z dnia 14 grudnia 1994 r., dotyczyło jedynie zezwolenia na uregulowanie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, a więc przepisów techniczno–budowlanych. Delegacja ta nie zawierała także, tak jak i żaden inny przepis ustawy – Prawo budowlane, upoważnienia do jakiegokolwiek doprecyzowania czy też uzupełnienia procedury określonej w art. 9 ust. 2 ustawy prawo budowlane. Tym bardziej upoważnienie to nie dawało legitymacji do odmiennego niż w ustawie uregulowania procedury prowadzącej do legalizacji odstępstw od warunków określonych w przepisach techniczno–budowlanych oraz ingerencji w sferę prawa własności. Ustawodawca przyjął, że aby móc odstąpić od norm techniczno–budowlanych, należy uzyskać zgodę właściwego ministra. Odstępstwo od warunków techniczno–budowlanych zdaje się być przez ustawodawcę traktowane z należytą powagą i nosi znamiona przypadku wyjątkowego, poddanego specjalnym rygorom. Nie stworzył natomiast – bo byłoby to sprzeczne z określonymi w konstytucji zasadami dotyczącymi możliwości ograniczania praw i wolności jednostki – delegacji do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym prawa rozstrzygnięcia w drodze postanowienia właściwego organu administracji publicznej, bez zgody właściciela nieruchomości sąsiedniej, o dopuszczalności usytuowania budynku w odległościach stanowiących odstępstwo od przyjętych zasad. Tym samym zawarta w art. 7 ust. 2 pkt 1 delegacja nie stanowi upoważnienia dającego podstawę do wkraczania w sferę prawa własności w rozporządzeniu wykonawczym.

5. W konkluzji stwierdzić należy, iż mimo, że kwestionowany przepis § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie został wydany z powołaniem się na konkretny przepis ustawy (art. 7 ust. 2 prawa budowlanego), to nie spełnił jednak wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 konstytucji dla aktów wykonawczych. W świetle przeprowadzonej analizy nie ulega wątpliwości, że Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wykroczył poza materię określoną w udzielonym mu upoważnieniu i w rzeczywistości wykorzystał zawartą w art. 7 ust. 2 ustawy delegację dla innych celów niż wykonanie ustawy. Kwestionowany przepis nie może być zaliczony do przepisów określających warunki techniczno–budowlane jakim powinny odpowiadać budynki, nie odpowiada bowiem definicji tychże przepisów zawartej w art. 7 ust. 1. Poza tym wynikająca z niego norma prowadzi do możliwości ograniczenia prawa własności, a takie normy może zawierać jedynie ustawa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.