

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 5 marca 2001 r. na rozprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, o udzielenie odpowiedzi:

czy przepis § 12 ust. 6 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.) w zakresie dopuszczalności sytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej oraz wymogu uzyskania pisemnej zgody właściciela działki sąsiedniej – jest zgodny z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 106, poz. 1126)

o r z e k a:

§ 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 15, poz. 140; zm.: Nr 44, poz. 434; z 2000 r. Nr 16, poz. 214) w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 106, poz. 1126).

Uzasadnienie:

1. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisu § 12 ust. 6 rozporządzenia

^{*} Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 17, poz. 207.

Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 15, poz. 140 ze zm.; dalej: rozporządzenie), z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 106, poz. 1126 ze zm.; dalej: prawo budowlane). Pytanie to zawarte zostało w postanowieniu składu orzekającego z 29 czerwca 2000 r., sygn. IV SA 1061/98 w związku z rozpoznawaną skargą na decyzję Wojewody Olsztyńskiego, odmawiającą uchylenia, w postępowaniu wznowieniowym, decyzji o pozwoleniu na budowę. Jako przesłankę do wznowienia postępowania powołano się na nowe okoliczności nieznane organowi orzekającemu, a mianowicie brak zgody skarżącego na budowę przy granicy jego działki oraz usytuowanie otworu okiennego w ścianie przy granicy, czego, w takich wypadkach, wymaga przepis poddany kontroli. Sprawa dotyczy zezwolenia na budowę i modernizację istniejącego już budynku, użytkowanego przez Powszechny Bank Kredytowy. Skład orzekający NSA powziął wątpliwość, czy przepis § 12 ust. 6 rozporządzenia, zawierający wymóg zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na “usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej” znajduje oparcie w upoważnieniu do wydania tego rozporządzenia, zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, ponieważ przepis ten nie ogranicza się do regulacji kwestii objętych delegacją ustawową – warunków technicznych jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie, lecz wkracza w krąg spraw należących do tzw. prawa sąsiedzkiego, a więc z dziedziny prawa cywilnego. Prawo budowlane tej problematyki w ogóle nie reguluje. Wskazuje to na niedopuszczalność rozszerzającej wykładni delegacji ustawowej uregulowania rozporządzeniem warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez objęcie zakresem tego pojęcia zagadnień nie objętych regulacją tej ustawy. Zaskarżony przepis rozporządzenia w istocie uzupełnia ustawę, a nie ogranicza się do konkretyzacji jej postanowień, w granicach ustawowej delegacji. Ustanawiając ograniczenie korzystania z prawa własności, zaskarżony przepis narusza także art. 64 ust. 3 konstytucji. Zezwala on bowiem na wprowadzanie ograniczeń korzystania z tego prawa jedynie w drodze ustawy. Skład orzekający podjął uchwałę o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, kierując się dążeniem do eliminacji zaskarżonego przepisu rozporządzenia, naruszającego konstytucyjną hierarchię źródeł prawa.

2. Prokurator Generalny, odnosząc się do postawionego przez Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie pytania, podzielił jego argumentację prawną. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że jest to już trzecia sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym, o kontrolę przepisów rozporządzenia z przepisem prawa budowlanego, stanowiącym podstawę jego wydania (poprzednie: *P. 9/98* i *P. 10/99*). Analiza zaskarżonych w tych sprawach przepisów prowadzi Prokuratora Generalnego do konstatacji, iż upoważnienie określone w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, stanowiące podstawę wydania przedmiotowego rozporządzenia, nie w pełni spełnia warunki określone zarówno w art. 56 nieobowiązującej już Małej Konstytucji, jak i w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, co mogło przyczynić się do odczytania go jako upoważniającego do szerokiego ujęcia w rozporządzeniu problematyki warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Mimo, że usytuowanie budynku na działce ma istotne znaczenie zarówno dla właściciela (użytkownika) działki, jak i właścicieli działek graniczących, zwłaszcza jeśli wzniesienie budynku planowane jest w granicy działek lub bezpośredniej bliskości, to jednak prawo budowlane nie reguluje tej problematyki. Wprawdzie w art. 5 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 jest mowa o ochronie uzasadnionych interesów osób trzecich, to jednak z ich treści nie wynika, aby odnosiły się także do

problematyki budowy obiektów w granicach działki. Zagadnienie to ze względu na jego rangę społeczną i prawną mogło być uregulowane tylko w ustawie. Skoro ustawodawca pominął je, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – brak było uzasadnienia do odczytania upoważnienia, jako dającego podstawę do unormowania tak ważnej materii jak budowa obiektów w granicach działki, w akcie wykonawczym.

Takie odczytanie upoważnienia znajduje oparcie nie tylko w prawie budowlanym, ale wynika także z istoty problematyki regulowanej zaskarżonym przepisem, która głównie ma charakter cywilnoprawny, regulowany tzw. prawem sąsiedzkim, co nie znaczy, że materia będąca przedmiotem badania nie mogła być uregulowana w ustawie – Prawo budowlane, nie zaś w rozporządzeniu.

Reasumując Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżony przepis pozostaje w kolizji z art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego zarówno z uwagi na brak upoważnienia do jego wydania, gdyż nie mieści się on w pojęciu warunków techniczno-budowlanych o jakim mowa w art. 7 ust. 1 prawa budowlanego, a nade wszystko z uwagi na uregulowanie nim materii z zakresu praw i wolności obywatelskich – podlegających regulacji ustawowej.

3. W przedstawionym na piśmie stanowisku przedstawiciel Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa stwierdził, że zawarte w art. 7 ust. 2 prawa budowlanego upoważnienie uprawnia do wydania rozporządzenia obejmującego problematykę przepisów techniczno-budowlanych dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń. Wskazany akt nie określa szczegółowo, jakiego rodzaju przepisy prawne można uznać za techniczno-budowlane. Wskazuje jedynie, że zgodnie art. 7 ust. 1 prawa budowlanego do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych.

Pomimo niejednoznacznego sformułowania zakresu przedmiotowego upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 prawa budowlanego można stwierdzić, że nie uprawnia on do ingerencji w sferę cywilnoprawnych uprawnień właściciela sąsiedniej nieruchomości.

W świetle powyższych okoliczności przedstawiciel Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa przychylił się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, że możliwość usytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki po uzyskaniu uprzedniej zgody właściciela działki sąsiedniej, nie jest regulacją techniczno-budowlaną. Ponadto forma udzielenia zgody na takie rozwiązanie nie należy do zakresu prawa administracyjnego, lecz ma charakter cywilnoprawny. Przedmiotowe rozporządzenie jest zatem niezgodne z art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego.

II

Na rozprawie przedstawiciel składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz uczestnicy postępowania – przedstawiciele Prokuratora Generalnego oraz Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Skład orzekający NSA powziął wątpliwość, czy przepis § 12 ust. 6 rozporządzenia, zawierający wymóg zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na “usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki “budowlanej” znajduje oparcie w upoważnieniu do wydania tego rozporządzenia, zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, ponieważ przepis ten nie ogranicza się do regulacji kwestii objętych delegacją ustawową – warunków technicznych jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie, lecz wkracza w krąg spraw należących do tzw. prawa sąsiedzkiego, a więc z dziedziny prawa cywilnego.

Punktem wyjścia w przedmiotowej sprawie jest odpowiedź na pytania: po pierwsze – czy § 12 ust. 6 rozporządzenia dotyczy materii, która może być regulowana w aktach normatywnych rangi podustawowej; po drugie – czy § 12 ust. 6 wymienionego wyżej rozporządzenia został wydany bez upoważnienia ustawowego lub z naruszeniem granic delegacji ustawowej.

Odpowiedź negatywną na pierwsze pytanie należałoby sformułować przede wszystkim wtedy, gdyby treść przepisu prawnego zawartego w akcie podustawowym należała do tzw. materii ustawowej. Każde wkroczenie w tę materię przez organ władzy wykonawczej w akcie podustawowym prowadzi do niedopuszczalnego naruszenia hierarchii źródeł prawa. Udzielenie odpowiedzi pozytywnej na drugie pytanie prowadziłoby do stwierdzenia, że przepis ten wydany został w następstwie przekroczenia wyrażonej w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego delegacji ustawowej albo przy braku takiej delegacji.

2. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia istoty delegacji ustawowej do stanowienia prawa w aktach podustawowych ma dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. 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 zgodne z konstytucją, 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, przejawiające się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowane jako nie udzielenie 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. Po trzecie – jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy. 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, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa. Nie może ona jednak być regulowana w aktach podustawowych. Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków. W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń, należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw – w żadnym wypadku – podstawa prawna rozstrzygnięcia sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy.

W odniesieniu do tak określonych warunków konstytucyjności rozporządzeń ukształtowała się konsekwentna linia orzecznictwa TK. Na uwagę zasługuje także okoliczność, że art. 92 ust. 1 nowej konstytucji przejął istniejącą wcześniej konstrukcję rozporządzenia ministrów, jeszcze dodatkowo zaostrzając wymagania konieczne dla ich wydania. Należy w każdym razie stwierdzić, że rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest niewątpliwie niezgodne z wymaganiami konstytucji (wyrok z 11 maja 1999 r., *sygn. P. 9/98*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 75).

3. Art. 7 ust. 2 prawa budowlanego zawiera delegację dla właściwego ministra (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. Prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca Konstytucja RP traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w jej art. 21 ust. 1 norma 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. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, mają kluczowe znaczenie 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 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 (wyroki z: 12 stycznia 1999 r., *sygn. P. 2/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, 11 maja 1999 r., *sygn. P. 9/98*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 75).

5. 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 nie może delegować władzy prawodawczej w tym zakresie na inne organy.

6. W żadnym z przepisów prawa budowlanego nie sformułowano normy prawnej dotyczącej zabudowy przy granicy nieruchomości sąsiedniej oraz przewidującej obowiązek uzyskania zgody na taką budowę właściciela sąsiedniej nieruchomości. Wszelkie ograniczenia prawa własności, w tym wiążące się z budową przy granicy z nieruchomością stanowiącą własność osoby trzeciej, jak i warunek uzyskania zgody takiej osoby, stanowią materię ustawową. Wprowadzenie takiego ograniczenia, bez jakiegokolwiek oparcia w materialnoprawnym unormowaniu ustawowym Trybunał Konstytucyjny uznaje za naruszające nakaz ustawowego unormowania ograniczeń praw i wolności, a w szczególności prawa własności.

“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 wykonania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwione praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) potrzebami szybszego rozstrzygania prawnych problemów decyzyjnych. Podkreślić należy, że art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego zawiera jedynie delegację do uregulowania w drodze rozporządzenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, a więc przepisów techniczno-budowlanych. Delegacja ta nie zawiera, tak jak i żaden inny przepis prawa budowlanego, upoważnienia do jakiegokolwiek doprecyzowania czy też uzupełnienia procedury określonej w art. 9 ust. 2 prawa budowlanego” (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2).

7. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis § 12 ust. 6 rozporządzenia, mimo, że został wydany z powołaniem się na przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, nie spełnia wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP dla aktów wykonawczych. W świetle przeprowadzonej analizy nie ulega wątpliwości, że przepis ten 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 prawa budowlanego, a Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wykroczył poza materię określoną w udzielonym mu upoważnieniu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.