Krygowski Sumera
ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI

siedziba: ul. Dubois 18/3, 45-070 Opole
filia: ul. Szkolna 2, 58-530 Kowary
www.KrygowskiSumera.pl

Opole, dnia 13 września 2018r.

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżący: A B , PESEL:

zast. przez pełn. adw. Grzegorza Krygowskiego i r. pr. Magdalenę Sumera
Krygowski Sumera Adwokaci i Radcowie Prawni
ul. Dubois 18/3, 45-070 Opole
(adres dla korespondencji)

Uczestnicy postępowania:

1. Minister Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
2. Prokurator Generalny, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
3. Rzecznik Praw Obywatelskich (w razie zgłoszenia udziału), al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu Pana A B , na podstawie pełnomocnictwa szczególnego, którego odpis przedkładam w załączeniu za niniejszą skargą, na zasadzie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 199r. (dalej: „Konstytucji RP") w zw. z art. 33 ust. 2, art. 53 oraz art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U.2016.2072 z dnia 19.12.2016r. (dalej: „ustawa o TK"), składam skargę konstytucyjną i wnoszę o:

stwierdzenie, że § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U.1995.10.46 z dnia 08.02.1995r. (dalej: „rozporządzenie") jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem naruszają one:

adw. Grzegorz Krygowski
g.krygowski@krygowskisumera.pl
661 162 812

r.pr. Magdalena Sumera
m.sumera@krygowskisumera.pl
503 537 046

a) prawo własności skarżącego w sposób wykraczający poza dopuszczalne ramy konstytucyjne, tj. w drodze ustawy;
b) istotę prawa własności ograniczając sposób zabudowy na gruncie będącym przedmiotem własności, wykluczając zabudowę w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki, podczas gdy sytuowanie budynku (z otworami okiennymi lub drzwiowymi bądź bez nich) w bliższej odległości od granicy działki sąsiedniej winno być uprawnione w graniach, w jakich nie dochodzi do ingerencji w nieruchomość sąsiednią w drodze immisji;
c) zasadę państwa prawnego, gdyż nie do pogodzenia z nią jest ingerowanie w prawo własności aktem normatywnym niżej rangi niż ustawa bez stosownej i uzasadnionej delegacji ustawowej.

Ponadto wnoszę o:

1. orzeczenie tymczasowe o wstrzymaniu wykonania decyzji Wojewody z dnia .06.2014r. (znak:) utrzymanej w mocy decyzją Głównego Inspektora Budowlanego z dnia .02.2015r. ( ) z uwagi na możliwe nieodwracalne skutki dla skarżącego (na zasadzie art. 79 ust. 1 ustawy o TK);
2. nieujawnianie danych osobowych skarżącego w opublikowanym postanowieniu w razie jego wydania w oparciu o art. 61 ust. 4 (na zasadzie art. 80 ustawy o TK);
3. wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o udostępnienie odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 01.10.2002r. (sygn. akt: IV SA 2597/00), albowiem prowadzona tam wykładnia przepisów objętych niniejszą skargą może mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia (na zasadzie art. 71 ust. 1 ustawy o TK).

Podstawą do wywiedzenia niniejszej skargi jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „NSA w Warszawie") z dnia maja 2018r. (sygn. akt:), który wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącemu w dniu 03.07.2018r. – odpis wyroku z uzasadnieniem oraz kopia koperty wraz z wydrukiem pocztowego systemu śledzenia przesyłek jako załącznik do niniejszej skargi.

NSA w Warszawie oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: „WSA w W ") z dnia lutego 2016r. (sygn. akt:) w sprawie ze skargi skarżącego na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia lutego 2015r., znak w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty z dnia lipca 1999r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku w U przy ul. (działka nr). Od wyroku NSA w Warszawie nie zostały wywiedzione żadne dalsze nadzwyczajne środki zaskarżenia.

Wydane orzeczenia zapadły w następującym stanie faktycznym, co stanowi również podstawę rozważań faktycznym dla niniejszej skargi:

A B jest współwłaścicielem działki nr , zlokalizowanej w U (gmina M), przy ul. Nieruchomość została zakupiona przez niego od R K Ten z kolei jeszcze długo przed sprzedażą skarżącemu postanowił zagospodarować działkę m.in. w ten sposób, aby wybudować budynek w jedynym miejscu, gdzie działka posiadała najmniejszą odległość do drogi publicznej. Skutkowało to jednak podjęciem się inwestycji w tzw. ostrej granicy z działkami sąsiednimi nr i (wg ówczesnej nomenklatury). Ze względu na brak bezpośredniego dostępu do drogi publicznej właścicielka sąsiedniej działki ( ) na mapie ewidencyjnej z dnia .02.1998r. złożyła oświadczenie o zgodzie na przejście i przejazd do działki nr w ramach drogi dojazdowej.
dowód: - mapa z dnia .02.1998r. wraz z oświadczeniem z dnia .07.1998r.
- KW nr

Na tej podstawie inwestor uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę oraz zatwierdzeniu projektu budowlanego z dnia .07.1999r., a następnie przystąpił do realizacji inwestycji, która została z powodzeniem ukończona.

Wyrokiem z dnia czerwca 2013r. (sygn. akt:) Sąd Okręgowy w K ustanowił w oparciu o okoliczności faktyczne sprawy (szczególnie warunki przestrzenne sąsiadujących działek) służebność drogi koniecznej polegającą na prawie przejazdu i przechodu przez nieruchomość obciążoną – działkę gruntu (uprzednio , położoną w U , gm. M , dla którego Sąd Rejonowy w K prowadzi Księgę Wieczystą nr , pasem gruntu o powierzchni m^2, leżącym w zachodniej części działki, zaznaczonym kolorem pomarańczowym na projekcie biegłego F S , stanowiącym integralną część postanowienia Sądu Okręgowego K z dnia .06.2013r.
dowód: - postanowienie SO w K z dnia .06.2013r. wraz uzasadnieniem i zał.

Decyzja z kolei o stwierdzeniu nieważności decyzji Starosty dnia .07.1999r. została wydana przy przyjęciu rażącego naruszenia prawa, polegającego na wykroczeniu przeciwko art. 35 ust. 1 lit c Prawa budowlanego w zw. z § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia, a ten sposób, że:

- budynek został usytuowany zbyt blisko granicy działki
- budynek został wybudowany bez dostępu działki do drogi publicznej

Pozostając jeszcze w sferze faktów – tak istotnych dla ustalenia podstaw niniejszej skargi – warte podkreślenia jest, że działka nr zabudowana jest również (a raczej przede wszystkim) budynkiem Co więcej, przed wybudowaniem spornego , stał

na niej inny obiekt o tej samej funkcji i zbliżonym położeniu do obecnego Do żadnego z nich Organu nadzoru budowlanego nie zgłaszały żadnych zastrzeżeń. Budynek funkcjonuje z powodzeniem po dzień dzisiejszy, a ponadto to właśnie budynek oraz takież samo przeznaczenie działki stały się w dużej mierze podstawą dla ustanowienia służebności drogi koniecznej. Tym czasem aktualny od kilku lat spór sąsiedzki inspirowany każdorazowo przez właścicieli działki obciążonej służebnością w przedmiocie posadowienia budynku nie znajduje żadnego faktycznego uzasadnienia, albowiem w żaden sposób nie wpływa on – zwłaszcza negatywnie – na działki sąsiednie.

- **Uzasadnienie wniosku o wstrzymanie wykonalności decyzji**

W obliczu derogacji z obrotu prawnego decyzji o zatwierdzeniu pozwolenia budowlanego i pozwoleniu na budowę oraz z uwagi na treść art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego, wnioskodawca musi liczyć się z postępowaniem o wydanie decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego.

Dlatego tak istotne staje się wstrzymanie wykonania decyzji, u której podstaw legły przepisy – w przekonaniu skarżącego – niezgodne z ustawą zasadniczą. Tylko bowiem postanowienie tymczasowe zagwarantuje ochronę interesu skarżącego, co jest szczególnie uzasadnione wobec tego, że:

- działka jest wykorzystywana wyłącznie w charakterze drogowym i nigdy nie miała była przeznaczona pod zabudowę, tym bardziej, że jej kształt i wymiar dyskwalifikuje ją z jakiejkolwiek zabudowy, a tym samym zabudowa budynku skarżącego nie narusza prawa własności sąsiada oraz w żadnej mierze nie stanowi utrudnienia w korzystaniu z sąsiedniej działki;
- działka posiada służebność drogi koniecznej ustanowionej przez Sąd Okręgowy w K , co w pełni gwarantuje jej dostęp do drogi publicznej.

Co więcej, na czas postępowania przed NSA w Warszawie PINB w K zawiesił postępowanie naprawcze. Okoliczność zaś stanowiąca podstawę do zawieszenia ustała z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia Sądu administracyjnego. Tym samym – jak wskazano wyżej – brak ochrony o charakterze gwarancyjnym w sposób istotny i negatywny może wpłynąć na interes indywidualny. Wydanie tym czasem wnioskowanego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie pociągnie za sobą żadnych negatywnym skutków dla innych podmiotów, czy nawet stron procesu budowlanego (np. sąsiadów). Spowoduje bowiem wyłącznie utrzymanie *status quo* istniejące od dnia zakończenia budowy, a które tym bardziej skutecznie jest realizowane od dnia .06.2013r., tj. wydania postanowienia przez Sąd Okręgowy w K

dowód: - postanowienie nr z dnia .05.2016r.

- **Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z konstytucyjnym prawem skarżącego wraz z wzorcem kontroli.**

Kwestionowane przepisy tj. § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia zostały wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego. Istotnym przy tym jest, że na podstawie § 331 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, rozporządzenie z dnia 14.12.1994r. utraciło swoją moc. Tym nie mniej, przez pryzmat art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego znajduje ono w dalszym ciągu zastosowanie do stanu faktycznego istniejącego w dacie wydawania orzeczenia, które podlegało stwierdzeniu nieważności. W konsekwencji w pełni uprawniony jest skarżący domagać się stwierdzenia, że są to przepisy niezgodne z Konstytucją RP i naruszające prawo skarżącego określone w ustawie zasadniczej.

Prawo własności i jego ochronę w randze konstytucyjnej wyznacza art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia". Jak przy tym przyjmuje się w literaturze przedmiotu, *podstawową i samodzielną rolę jako wzorca kontroli konstytucyjności regulacji ingerujących w sferę prawa własności w orzecznictwie TK pełni art. 64 Konstytucji RP, choć niewątpliwie naruszenie norm bardziej szczegółowych wyrażonych w tym przepisie oznacza naruszenie także ogólniejszego art. 21 ust. 1 (vide: wyrok TK z dnia 30 października 2001r., K 33/00 pkt III.6). Niemniej, o ile ten ostatni może stanowić wzorzec kontroli abstrakcyjnej, o tyle nie może być – zdaniem TK – samoistną podstawą skargi konstytucyjnej (vide: wyrok z 20 kwietnia 2009r., SK 55/08, pkt 4.1 czy z 1 lipca 2014r., SK 6/12, pkt III.1.6; M. Grzybowski, Konstytucyjna zasada ochrony..., s. 63).*

Prowadzi to jednak do wniosku – wedle stanowiska nauki – że ***wzorcem kontroli jest art. 64 Konstytucji RP*** *(vide: wyrok z 8 października 2015 r., SK 11/13, pkt III.1.5 czy z 23 września 2014 r., SK 7/13, pkt III.2.6). Nie ma także przeszkód – co potwierdza orzecznictwo TK (vide: wyrok SK 55/08, pkt III.4.1) – powoływania w skardze konstytucyjnej art. 21 ust. 1 jako przepisu związkowego wraz z art. 64 Konstytucji RP (vide: M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność" jako przedmiot..., s. 29).* Nie respektowanie z kolei przez ustawodawcę obowiązku zagwarantowania ochrony prawa własności narusza zasadę państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. To bowiem wyłącznie w granicach prawa (tutaj aktu wyższej rangi) winny być tworzone przepisy wykonawcze.

Wracając jednak do kwestionowanych konstytucyjnie przepisów rozporządzenia podkreślenia wymaga, że już w § 1 ust. 2 rozporządzenie wyznacza zakres przedmiotowy, który objęty jest regulacją tego aktu. I tak warunki techniczne opisywane w dalszej części rozporządzenia winny obejmować:

1. bezpieczeństwo konstrukcji,
2. bezpieczeństwo pożarowe,
3. bezpieczeństwo użytkowania,

4. odpowiednie warunki higieniczne i zdrowotne oraz ochronę środowiska,
5. ochronę przez hałasem i drganiami,
6. oszczędność energii i odpowiednią izolacyjność cieplną przegród,
7. odpowiednie warunki użytkowe, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych,
8. ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich,
9. ochronę dóbr kultury.

Przywołany katalog stanowi punkt wyjścia do rozważań nad zgodnością zaskarżonych przepisów z ustawą zasadniczą, a tym samym naruszenia praw konstytucyjnych skarżącego. Tylko bowiem o ile przepisy rozporządzenia zawierają się w którymkolwiek z przywołanych elementów, a równocześnie stanowią element „warunków technicznych", nie wkraczając w sferę ingerencji w prawo własności, można je uznać za zgodne z Konstytucją RP. Wniosek przeciwny – co skarżący będzie się starał poniżej wykazać – musi doprowadzić do konstatacji o uchybieniu regułom wyznaczonym przez art. 2 i art. 64 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

- **Niekonstytucyjność § 12 ust. 4 rozporządzenia**

Kwestionowany przepis niewątpliwie przedmiotowo wpisuje się w pkt 8 wyżej wymienionego katalogu. Zaznaczyć jednak wypada, że usytuowanie okien lub drzwi w bezpośrednim sąsiedztwie działki sąsiadującej w żaden sposób nie uchybia interesom właściciela przylegającej nieruchomości, a przy najmniej nie sposób znaleźć przyczynę, jak prawo własności sąsiada miałoby zostać uszczuplone poprzez otwory okienne lub drzwiowe w sąsiedztwie granicy działki. Zwłaszcza jeśli różnica w dopuszczalnej odległości do budowy wynosi 3-4 metrów.

Orzecznictwo administracyjne na tym gruncie wypowiadało się, że *podstawowym celem prawa sąsiedzkiego jest zapewnienie harmonijnego wykonywania najszerszego prawa do korzystania z nieruchomości, jakim jest prawo własności. Istotnym elementem prawa sąsiedzkiego jest zapewnienie mechanizmów ochrony prawa własności, zagrożonego następstwami wykonywania prawa własności przez właściciela innej (sąsiedniej) nieruchomości. Prawo własności jest prawem konstytucyjnie chronionym (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) i ochrona ta jest dla wszystkich równa (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Zasada równej dla wszystkich ochrony własności jest elementem zasady równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). W zgodzie z tymi konstytucyjnymi zasadami powinny być wykładane przepisy p.b., które mają wpływ na prawo sąsiedzkie (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2017r., VII SA/Wa 885/16, LEX nr 2276486).* Wykładając więc stosowne przepisy Prawa budowlanego koniecznym jest wrócić do art. 35 tej ustawy, który począwszy od daty orzekania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę (.07.1999r.) choć ulegał zmianom, to zawsze nakazywał zweryfikowanie zgodności projektu z „przepisami techniczno – budowlanymi" (aktualne ust. 1 pkt 2, uprzednio ust. 1 pkt 1 lit c).

Dyspozycja dla Organu sprawującego nadzór techniczno – budowlany do weryfikowania pozwolenia na budowę, nie może jednak prowadzić do uprawnienia dla tegoż Organu, aby korzystając z rozporządzenia wkraczał w prawdo do dysponowania przedmiotem własności. Delegacja określona w art. 35 Prawa budowlanego nie może bowiem w sposób pochodny ograniczać prawa własności w sposób, który nie wynika z ustawy, a tym bardziej nie jest umotywowany interesami osób trzecich.

Zakres kontroli Organu wynikający z dyspozycji art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w literaturze przedmiotu ujmowany jest bardzo szeroko. *Wprawdzie bowiem sprawdzenie zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, zostało przez ustawodawcę ograniczone tylko do projektu zagospodarowania działki lub terenu, jednak nie można wykluczyć sytuacji, że organ budowlany pod tym względem będzie mógł sprawdzić również drugą część projektu budowlanego, tj. projektu architektoniczno-budowlanego. Może to przykładowo dotyczyć oceny zgodności rozwiązań projektowych z przepisami techniczno-budowlanymi, które regulują warunki korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Wymóg ten wynika bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 4, który zobowiązuje do projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych w sposób określony w normach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, z zapewnieniem niezbędnych warunków do korzystania ze wskazanych wyżej obiektów przez te osoby. Ponadto uprawnienie do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, wynika również z przepisu art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c. Zgodnie z jego treścią do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności – zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z normami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (vide: Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Prawo budowlane. Komentarz, wyd. III, WKP 2018)*. Bezwzględnie jednak ramy przedmiotowe nadzoru winny być wyznaczone przez obowiązek dbałości o sferę techniczną podejmowanej inwestycji. *A contrario*, o ile konkretny element lub etat budowy wykracza poza sferze techniczną – nie powinien podlegać kontroli Organu sprawującego nadzór.

Zwrócić trzeba uwagę, że ustawodawca w art. 144 ustawy Kodeks cywilny (dalej: „kc"). Wyznaczył właścicielowi nieruchomości zakaz immisji. Stanowi to nie tylko wystarczającą, ale przede wszystkim opartą o delegację konstytucyjną w art. 64 § 3 Konstytucji RP, ochronę dla właściciela nieruchomości sąsiadującej. Brak jest natomiast podstaw – tak prawnych jak i technicznych – jak uczynił to ustawodawca do limitowania w zaskarżonym rozporządzeniu sposobu przestrzennego zagospodarowania działki przez właściciela wyłącznie przez pryzmat odległości od działki sąsiedniej. Jeżeli przepisy Konstytucji nałożyły na ustawodawcę obowiązek ingerowania w prawo własności wyłącznie poprzez przepis wydany w randze ustawy, a przy tym:

- żaden przepis Prawa budowlanego nie daje wyraźnej delegacji dla „rozporządzeniowego" określenia przestrzennego usytuowania obiektu budowlanego na działce gruntu
- nie istnieje techniczne uzasadnienie dla limitowania zabudowy w sensie przestrzennym na działce gruntu
- zakaz immisji został skutecznie uregulowany i daje na tym polu wystarczającą ochronę sąsiedzką

to brak jest podstaw aby regulacją opisaną w § 12 ust. 4 rozporządzenia ingerować w prawo własności.

NSA w Warszawie w jednym z orzeczeń stwierdził, że *dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Taki przypadek odnosi się chociażby do odmowy ustalenia warunków zabudowy (vide: wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 543/14, LEX nr 2002192).* Taka odmowa powinna wynikać jednak z przepisów o charakterze *stricte* technicznym. Tym czasem, jeżeli w sprawie skarżącego hipotetyczna odmowa zatwierdzenia pozwolenia na budowę miałaby swoje źródło w bliskości granicy sąsiedniej działki właśnie w oparciu o objęty niniejszą skargą przepis rozporządzenia, pozostaje to – jak wskazano wyżej – w oczywistym oderwaniu od sfery technicznej, albowiem w żaden sposób nie wpływa na funkcjonowanie wybudowanego obiektu.

Co więcej, emanacją przecież delegacji konstytucyjnej w zakresie realizacji prawa własności jest art. 140 kc. Jak przyjmuje się w judykaturze, *przepis art. 140 kc wyraża naturę prawa własności. Ujmuje definicję tego prawa w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności oznacza możność wyłączenia przez właściciela wkraczania innych osób w sferę jego prawa. Uprawnieniu właściciela do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą towarzyszy zatem obowiązek zaniechania ingerencji, z zapewnieniem właścicielowi środków ochrony skierowanych przeciwko naruszycielowi [...] (vide: wyrok WSA w Warszawie wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., I ACa 577/16, LEX nr 2321946).* Jeżeli zatem ramy wykonywania prawa własności zostały wedle dyspozycji art. 64 ust. 3 Konstytucji RP tak konsekwentnie uregulowane na gruncie prawa cywilnego materialnego, to nie sposób doszukać się uzasadnienia, dla szerszego jeszcze limitowania tego prawa w toku procesu budowlanego i to wyłącznie aktem w randze rozporządzenia. Posiłkując się zaś wyłącznie art. 140 kc, brak jest jakichkolwiek podstaw, aby przyjąć, że posadowienie budynku mogło w minimalnym choćby stopniu negatywnie wpływać na nieruchomość sąsiednią wyłącznie z powodu jego bliskości od granicy działki.

- **Niekonstytucyjność § 14 ust. 1 rozporządzenia**

Idąc dalej, za równie niekonstytucyjny w ten sposób, że niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, należy uznać przepis, który w randze rozporządzenia nakłada obowiązek gwarancji dostępu do drogi publicznej.

Nic nie stało przecież na przeszkodzie, aby wymóg tak istotny przecież na właściciela lub inwestora na działce budowlanej został nałożony przepisem ustawowym. Powiedzieć należy więcej – każdy właściciel jest zainteresowany posiadaniem swobodnego dostępu do drogi publicznej. Dowodem na to w niniejszej sprawie jest postępowanie zakończone postanowieniem Sądu Okręgowego w K , który nie miał żadnych wątpliwości ustanowieniu służebności drogi koniecznej. Z kolei uprzedni właściciel (R K) działki oświadczeniem z dnia .07.1998r. złożonym przez M L zadbał o to, aby przed rozpoczęciem inwestycji uzyskać gwarancję dostępu do drogi publicznej. Co więcej, „przepisy ustawowe", czyli właściwe na podstawie delegacji określonej w Konstytucji RP, dają w art. 145 kc wprost ochronę właścicielowi, któremu taki dostęp nie został z jakichś przyczyn dotąd zagwarantowany. Trudno jest w konsekwencji znaleźć prawne lub faktyczne uzasadnienie, dla stawiania takiego wymogu, jako technicznego warunku, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia. Gwarancję bowiem bezpieczeństwa pożarowego nieruchomości z powodzeniem zapewnia obowiązek poddania się kontroli Straży Pożarnej opisany w art. 56 Prawa budowlanego. Nie zagwarantowanie dostatecznej ochrony przeciwpożarowej może zostać wobec właściciela skutecznie wyegzekwowane trakcie kontroli przez PSP, która jest do tego uprawniona przepisami w randze ustawowej. Skutkiem tego wyznaczanie obowiązku uzyskania dostępu do drogi rozporządzeniem jest w sposób oczywisty niczym nie umotywowane.

Ponadto wypada zaznaczyć, że dostęp do drogi publicznej (szczególnie na gruncie ochrony PPoż) powinien być zapewniony przede wszystkim w sferze faktycznej. Droga winna być rzeczywista, a nie wyłącznie mieć taki użytek w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Zwrócić bowiem trzeba uwagę, że samo przeznaczenie działki pod drogę wcale nie musi oznaczać, że faktycznie działka taką funkcję spełnia. Choć na gruncie problematyki zasiedzenia, podzielił ten pogląd również Sąd Najwyższy wywodząc, że *wskazanie w ewidencji gruntów, iż dana nieruchomość stanowi drogę publiczną samo przez się nie oznacza zgodności ze stanem faktycznym i prawnym ani wyłączenia spod zasiedzenia. Jednak każdorazowo badać należy indywidualne okoliczności sprawy, gdyż możliwe jest, że droga wprawdzie została wybudowana niezgodnie z właściwym reżimem prawnym, ale powstała, istnieje i jest wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem, co wyłączałoby dopuszczalność jej zasiedzenia (vide: postanowienie SN z dnia 6 marca 2015 r., III CSK 196/14, LEX nr 1666022).*

Przenosząc powyższe na sytuację faktyczną skarżącego – szczególnie w wobec stosowania przepisu § 14 ust. 1 rozporządzenia – nie może umknąć uwadze (vide: mapa), że **działka nr (uprzednio) nigdy nie była działką budowlaną.** Zawsze pełniła

funkcję drogi dojazdowej i zakończona jest bramą. Jest bowiem tak wąska, że wręcz nie sposób wyobrazić sobie jakiejkolwiek możliwości zabudowania jest budynkiem, czy choćby inną budowlą. Skoro więc nieruchomość:

- posiada faktyczny dostęp do drogi
- właściciel z powodzeniem może uzyskać dostęp do drogi (prawny) za pośrednictwem służebności drogi koniecznej

to po raz wtóry brak jest konstytucyjnej legitymacji do nakładania takiego obowiązku w trybie rozporządzenia, czego emanacją stał się przepis § 14 ust. 1.

Oba kwestionowane w niniejszej skardze przepisy były przedmiotem oceny judykatury również na polu ich zgodności z Konstytucją RP. Znamiennym przy tym jest NSA w Warszawie (vide: wyrok NSA z dnia 01.10.2002r., sygn. akt: IV SA 2597/00) doszedł do przekonania, że **norma zawarta w rozporządzeniu nie może zostać uznana za przepis wykonawczy, który realizuje upoważnienie przewidziane w Prawie budowlanym**. Nie tylko Sąd uznał – wedle wywodu niniejszej skargi – że § 12 ust. 4 nie kwalifikuje się do warunków technicznych, ale przede wszystkim stwierdził, że wobec nieuprawnionej ingerencji w prawo własności przepis ten nie powinien być w ogóle stosowany. Podobną zasadę – w przekonaniu skarżącego – należy więc stosować do § 14 ust. 1 rozporządzenia, a powyższe winno skutkować wnioskowanym we wstępie stwierdzeniem ich niekonstytucyjności.

Przytoczone wyżej stanowisko Sądu Administracyjnego ma kapitalne znaczenie dla niniejszej skargi i stanowi w istocie jej zasadnicze umotywowanie oraz jest jej oparciem w praktyce stosowania prawa. Wyrok ten jednak nie został opublikowany, przez co – dla zachowania pełnej transparentności uzasadnienia niniejszej skargi – celowe wydaje się wystąpienie do NSA w Warszawie o udostępnienie niniejszego judykatu. Pozwoli bowiem to wprost zweryfikować podstawy faktyczne w jakich został wydany i znaleźć potwierdzenie dla odpowiedniego stosowania go dla oceny zasadności wywiedzionej skargi konstytucyjnej.

Podsumowując warto ponownie przytoczyć stanowisko judykatury, iż *pomimo, że prawo własności jest chronione w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, oraz postanowieniami Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie jest prawem bezwzględnym i podlega ograniczeniom w granicach określonych przez ustawy. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw - w tym z własności - mogą być ustanowione tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznych, albo wolności i praw innych osób. Podkreślić należy, że ingerencja w prawo własności musi pozostawać w racjonalnej proporcji do wyżej wymienionych celów. Dla ich osiągnięcia ustawodawca wprowadził ograniczenia prawa własności, (mogą one być wprowadzone wyłącznie przepisami ustawowymi np. w u.p.z.p.) (vide: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2544/15, LEX nr 2360984).* Na gruncie ustawowym szczegółowo określony został dopuszczalny zakres ingerencji i ograniczeń prawa

własności. Obywatel w oparciu o przepis Konstytucji RP musi liczyć się z limitowaniem jego prawa. Nie sposób jednak doszukać się uzasadnienia dla rezygnacji z obowiązku stawiania tych ograniczeń na szczeblu ustawowym i przenoszenia go do rozporządzenia i to szczególnie w sytuacji, gdy takie ograniczenie stoi w sprzeczności z zasadą proporcjonalności. Wszystko powyższe zaś wprost narusza zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Tworzone bowiem przepisy winny na tyle ze sobą korelować, aby w oparciu o nie „właściciel" czuł gwarancję, że imperium Państwa nie będzie ingerował daną sferę jego życia ponad zakres który jest niezbędny i wynika z prawidłowo (również pod względem systemowym) stworzonego prawa.

W świetle przytoczonych argumentów i przede wszystkim odniesienia kwestionowanych przepisów do – jak się wydaje jednoznacznej delegacji konstytucyjnej zarzuty skargi są ze wszech miar uzasadnione. W konsekwencji wnoszę jak we wstępie.

Legitymację bierną Ministra infrastruktury i Rozwoju wyznaczono na zasadzie art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, albowiem rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

zał.:
- pełnomocnictwo szczególne wraz dowodem uiszczenia opłaty skarbowej
- odpis wyroku NSA w Warszawie z dnia .05.2018r. z uzasadnieniem oraz kopia koperty wraz z wydrukiem pocztowego systemu śledzenia przesyłek
- mapa z dnia .02.1998r. wraz z oświadczeniem z dnia .07.1998r.
- KW nr (wydruk)
- postanowienie SO w K z dnia .06.20113r. wraz uzasadnieniem i załącznikiem
- postanowienie nr z dnia .05.2016r.
- 5 odpisów skargi