MINISTERSTWO
ROZWOJU

Warszawa, 1[illegible] kwietnia 2020 r.

DP-II.0263.1.2020

Trybunał Konstytucyjny

skarżący:
A B
reprezentowany przez
adw. Grzegorza Krygowskiego
r.pr. Magdalenę Sumera
Krygowski Sumera Adwokaci i Radcowie Prawnu
ul. Dubois 18/3
45-070 Opole

uczestnik postępowania:
Minister Rozwoju
reprezentowany przez
radcę prawnego Szymon Jackowskiego
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

sygn. akt SK 30/20

Stanowisko Ministra Rozwoju w sprawie skargi konstytucyjnej

W imieniu Ministra Rozwoju, na podstawie załączonego pełnomocnictwa, w odpowiedzi na skargę konstytucyjną A B w sprawie § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej: rozporządzenie), wnoszę o stwierdzenie, że:

- § 12 ust. 4 rozporządzenia jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1, a także z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 92 Konstytucji RP,

- § 14 ust. 1 rozporządzenia jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1, a także z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 92 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

1. Przedmiot kontroli.

W przedmiotowej skardze konstytucyjnej skarżący kwestionuje wskazane § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia, zarzucając im, że naruszają prawo własności skarżącego. Skarga została złożona na tle sprawy, w której Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, decyzją z dnia lutego 2015 r., stwierdził nieważność decyzji Starosty z lipca 1999 r . o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. W sprawie wydany został prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia maja 2018 r. oddalający skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia lutego 2016 r., oddalającego skargę na ww. decyzję GINB z dnia lutego 2015 r.

Powodem stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę było stwierdzenie usytuowania budynku w granicy z działką , co stanowi naruszenie § 12 ust. 4 rozporządzenia. Naruszony został także § 14 ust. 1 rozporządzenia, gdyż w dniu wydania decyzji działka inwestycyjna nr nie posiadała dostępu do drogi publicznej.

2. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z rozporządzeniem, które zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jednakże rozporządzenie może stanowić podstawę prawną rozstrzygnięć. Przepisy, których konstytucyjność została zakwestionowana w skardze konstytucyjnej, zachowują bowiem moc obowiązującą - w rozumieniu art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie działania Trybunału Konstytucyjnego - gdyż na ich podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, gdyż ocena legalności decyzji administracyjnej, na podstawie art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, odnosi się zawsze do stanu prawnego z daty wydania kwestionowanej decyzji. Ocena prawidłowości takiej decyzji dokonywana jest z uwzględnieniem przepisów jakie miały zastosowanie w dacie orzekania przez organ. Przez pryzmat tych przepisów, choćby już uchylonych, oceniana jest sprawa przez organy nadzoru, jaki i sądy administracyjne, weryfikujące poprawność wydanych w sprawach decyzji.

Z uwagi na powyższe założenie, w niniejszym stanowisku prezentowana jest treść aktów prawnych wg. stanu prawnego z daty wydania decyzji Starosty z dnia lipca 1999 r . o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Data ta jest miarodajna dla oceny stanu prawnego całego otoczenia prawnego wpływającego na wykładnię i stosowanie przepisów kwestionowanych w skardze konstytucyjnej.

3. Wzorzec kontroli.

3.1. Jako wzorzec kontroli przedmiotowych przepisów skarżący wskazał art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, jako wzorzec konstytucyjności reguł ingerujących w sferę prawa własności. Skarżący wskazał także, że naruszenie tej normy szczególnej, stanowi jednocześnie o naruszeniu bardzie ogólnego art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Pomocniczo wskazano również art. 2 Konstytucji RP, jako gwarantujący ochronę prawa własności w ramach zasady demokratycznego państwa prawnego, z czego wynika że wyłączenie w granicach prawa (aktu wyższej rangi) winny być tworzone przepisy wykonawcze.

3.2. W ramach tak przedstawionego wzorca kontroli, przede wszystkim należało przypomnieć, że art. 2 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję „tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa niekiedy określana jako zasada lojalności nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji,

mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością. Różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na uchybieniu określoności prawa. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy" (wyrok TK w sprawie sygn. akt K 20/09, pkt III.2.1).

Podobnie - wskazany przez skarżącego - art. 64 Konstytucji RP stanowi źródło wielu różnych norm prawnych (np. zasady równej ochrony praw majątkowych), które mogą stanowić różne wzorce kontroli, z zastosowaniem różnej argumentacji (zob. np. wyrok TK z 25 września 2014 r. w sprawie sygn. akt SK 4/12, pkt III.3.2). Niewątpliwie art. 64 ust. 3 Konstytucji, który zakazuje wprowadzenia ograniczeń naruszających istotę prawa własności, a trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie prawa własności niż jego pozbawienie (wyrok TK z 17 grudnia 2008 r. w sprawie sygn. akt P 16/08, pkt IV6.2), stanowi podstawowy wzorzec oceny przepisów pozbawiających własności, upoważniających organy władzy publicznej do jej pozbawienia lub prowadzących do faktycznego pozbawienia własności. Niemniej jednak w niektórych wypadkach konstytucyjny zakaz naruszenia istoty prawa własności stanowi jedynie punkt wyjścia hierarchicznej oceny norm. W zależności od treści kwestionowanej regulacji konieczne jest bowiem rozważenie adekwatności również innych niż art. 64 ust. 3 Konstytucji przepisów, które wyznaczają granice kompetencji prawodawczej przy ingerencji w istotę prawa własności (np. art. 21 ust. 2 Konstytucji - szerzej wyrok TK z 13 grudnia 2012 r. w sprawie sygn. akt P 12/11, pkt III.4). Konstytucja dopuszcza „tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności, a tym samym naruszenia istoty tego prawa. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji.

3.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który wyraża prawa podmiotowe: jego adresatem musi być obywatel (lub inny podmiot prawa), przepis ten kształtuje sytuacje prawną podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia). Wzorcem kontroli nie może być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu wykonywania prze niego kompetencji do regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (por. postanowienia TK z dni: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 53; 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU 2005, nr 7/A, poz. 85; 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 111 oraz wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03, OTK ZU 2004, nr 1/A, poz. 2). Niemniej unormowanie art. 21 ust. 1 Konstytucji, mimo że należące do zasad programowych Konstytucji, a więc wyznaczających kierunek działań państwa, może być przywołane pomocniczo, dla umocnienia kontekstu konstytucyjnego żądań skargi konstytucyjnej.

W orzecznictwie (wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r. w sprawie sygn. akt P 25/02; 9 grudnia 2008 r. w sprawie sygn. akt K 61/07; 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08; 29 maja 2001 r. w sprawie sygn. akt K 5/01; 14 marca 2000 r. w sprawie P 5/99; 28 lutego 2008 r. w sprawie sygn. akt K 43/07; 19 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt K 47/07; 19 maja 2011 r. w sprawie sygn. akt K 20/09) wskazano, że po pierwsze, „pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych". Po drugie, „warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności (...) ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona

jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego". Po trzecie, „regulacja instytucji wywłaszczenia musi także zapewniać możliwość weryfikacji w toku procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny". Po czwarte, „jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny (...) z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia". Po piąte, „ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych w celu prostego przeniesienia wywłaszczonych praw do sfery własności publicznej (...) Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany". Po szóstce, „gwarancja konstytucyjna odnosi się (...) do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonanym odjęciem własności, oraz do wysokości otrzymanego odszkodowania. Nie musi być ono uprzednim wyrównaniem uszczerbku powstałego w majątku wywłaszczonego. Istotne jest to, że dokonywanie wywłaszczenia (przymusowego odjęcia własności) bez odszkodowania i nabywanie w ten sposób praw majątkowych przez podmioty publiczne stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet gdyby okazało się konieczne ze względu na ważny cel publiczny".

Przywołane powyższej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, choć sformułowane w związku z oceną przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, znajdują odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, a więc dotyczącym ograniczenia prawa własności.

4. Ocena zgodności § 12 ust. 4 z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

4.1. Prawo własności jest „najpełniejszym z praw majątkowych" (zob. m.in. wyrok pełnego składu z 12 stycznia 2000 r. w sprawie sygn. akt P 11/98, pkt III.4A). „Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych" (wyrok z 14 października 2009 r. w sprawie sygn. akt KP 4/09, pkt III.5.5). Jednakże „prawo własności nie jest prawem absolutnym, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z nakazów interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób legalny (zgodny z prawem). Właściciel, który się z tego obowiązku należycie nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie ostrą reakcją władz publicznych" (wyrok z 29 czerwca 2005 r. w sprawie sygn. akt SK 34/04, pkt III.5).

Kontrola konstytucyjności ograniczenia prawa własności wprowadzonego na mocy ustawy musi uwzględniać „zarówno (...) wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji" (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r. w sprawie sygn. akt P 2/98, pkt III.2.3). Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności - przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających takie działania - nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji" (wyrok z 8 października 2007 r. w sprawie sygn. akt K 20/07, pkt III.2).

Należy jednocześnie podkreślić, że w art. 64 ust. 3 Konstytucji użyto określenia „tylko w drodze ustawy", a nie „tylko w ustawie" (przykład art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z poglądem TK wyrażonym w wyroku w sprawie sygn. akty P 24/05, określenia te nie są w pełni tożsame i o ile określenie „tylko w ustawie" zasadniczo wyklucza możliwość wprowadzania ograniczeń inaczej niż w ustawie (wymóg

kompletności regulacji ustawowej), o tyle określenie „w drodze ustawy" wskazuje, że ustawa może „legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu".

4.2. Jedną z ustaw, które ograniczają prawo własności w stosunku do nieruchomości gruntowych, jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Ustawa ta ogranicza rzeczone prawo na wielu różnych płaszczyznach. Wśród przepisów sformułowanych w Prawie budowlanym znajduje się wymaganie, aby podczas projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych zapewniać m.in. ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9). Podobnie jak w przypadku innych wymagań sformułowanych w art. 5, konkretyzacja tego wymagania następuje w przepisach techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 ust. 1. Wprawdzie w przepisie, w którym sformułowano upoważnienie do wydania przepisów techniczno-budowlanych, nie zawarto wytycznych dotyczących treści tych rozporządzeń, jednak - zgodnie z orzecznictwem TK - wytyczne te nie muszą być zawarte w tym samym przepisie. W takim przypadku należy ich poszukiwać w pozostałych przepisach ustawy (zob. wyrok TK w sprawie sygn. akt 55/05). Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia mającego ustanawiać warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zawarte są przede wszystkim w art. 5 ustawy Prawo budowlane (od 2002 r. art. 7 ust. 1 pkt 1 odsyła do niego bezpośrednio). Skoro bowiem zgodnie z tym przepisem obiekt budowlany należy projektować i budować w sposób zapewniający spełnienie określonych wymagań, to nie sposób sobie wyobrazić, że przepisy techniczno-budowlane, które dedykowane są właśnie projektowaniu i budowie, nie będą odnosić się do tych wymagań. A zatem, biorąc pod uwagę, że normodawca rozpoznał w art. 5 Prawa budowlanego wytyczne dotyczące treści aktu, który nakazano mu wydać (o tym, że tak się stało świadczy zakres przedmiotowy rozporządzenia określony w § 1 ust. 2), to sformułowanie warunków technicznych w stosunku do wszystkich wymagań wskazanych w art. 5, w tym w ust. 1 pkt 9, było jego obowiązkiem (upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 2 jest upoważnieniem obligatoryjnym).

4.3. Paragraf 12 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że jeżeli z warunków, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz w § 13, § 271, § 272 ust. 4, nie wynikają inne wymagania, należy zachować odległości zabudowy od granicy z sąsiednimi działkami co najmniej:
1) dla budynków zwróconych w stronę granicy ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi - 4 m,
2) dla budynków zwróconych w stronę granicy ścianą bez otworów - 3 m.

W skardze konstytucyjnej oparto się na założeniu, że przedmiotowy § 12 ust. 4 mieści się w ramach wyznaczonego w § 1 ust. 2 zakresu przedmiotowego rozporządzenia. Skarżący zidentyfikował, że § 12 ust. 4 odnosi się kwestii ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich (§ 1 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia).

W ocenie Ministra Rozwoju jest to założenie błędne. We wskazanym § 1 ust. 2 rozporządzenia zapisano, iż rozporządzenie określa warunki, które przy zachowaniu przepisów Prawa budowlanego oraz odrębnych ustaw i przepisów szczególnych, a także ustaleń Polskich Norm, zapewniają:
1) bezpieczeństwo konstrukcji,
2) bezpieczeństwo pożarowe,
3) bezpieczeństwo użytkowania,
4) odpowiednie warunki higieniczne i zdrowotne oraz ochronę środowiska,
5) ochronę przed 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.

Jak więc widać warunki techniczne ustanawiane są z różnych względów. Konkretna norma rozporządzenia, regulująca szczegółową kwestię techniczną, oparta jest o jedną z okoliczności wymienioną

w § 1 ust. 2 albo ich większą ilość. Jest to wynikiem faktu, że dany element obiektu budowlanego, ze względu na swoje właściwości, funkcję, sposób działania czy korzystania poddany może być jednoczesnej regulacji z zakresu różnych dziedzin prawa, nauki, techniki.

4.4. Przenoszą to zagadnienie na grunt § 12 ust. 4 rozporządzenia zwrócić należy uwagę, że usytuowanie budynku w świetle tego przepisu związane jest z kwestią istnienia albo nie okna. Tak jak tego chce tego skarżący, generuje to wpływ na sąsiednie nieruchomości w ramach art. 144 Kodeksu cywilnego (immisje). Uszło jednak uwadze skarżącemu, że obiekt budowalny jest źródłem różnorakiego oddziaływań na otoczenie. Są to np. hałas, drgania, emisja światła, pyłów, substancji, promieniowania itp. Zakres oddziaływań jakie może generować dany obiekt jest różnoraki i bardzo szeroki. Część z tych zagadnień regulowana jest przepisami szczególnymi. Jako przykład można podać ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (art. 49 i n.) i wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami. Dopuszczalne natężenie hałasu w środowisku określał załącznik do rozporządzenia.

Zakres oddziaływań jakie może generować dany obiekt ze względu na swoje przeznaczenie i sposób użytkowania jest szeroki, w związku z tym trudno jest stworzyć jeden, generalny wzorzec zapobiegania tym oddziaływaniom. Część tych kwestii jest regulowana poprzez wprowadzenie wymogów w postaci konkretnych norm i sposobu eliminacji danego czynnika, a w części może to być realizowane poprzez stworzenie wartości jakich dany czynnik ma nie przekraczać. Można na tym gruncie poczynić założenie, że to odległość powoduje zmniejszenie czy też wyeliminowanie konkretnego odziaływania. Również przeszkody, np. w postaci przegród budowlanych, powodują zmniejszeni oddziaływania danego czynnika. Tak wiec oddalenie obiektu budowalnego od innych obiektów i miejsc powoduje zmniejszenie oddziaływania danego czynnika, czy też skutków jego oddziaływania.

W przepisach rozporządzenia, biorąc pod uwagę wielorakość oddziaływań z obiektu budowalnego, przyjęto minimalne odległości w jakich niekorzystne czynniki słabną na tyle, że mogą stanowić wartości dopuszczalne czy też akceptowalne. Oczywiście kwestia ta może być regulowana odmiennie czy też wynikać ze szczegółowych norm, co powoduje konieczność uwzględnia tych szczególnych okoliczności przy projektowaniu obiekty czy też jego sytuowaniu.

4.5. Powyższe zagadnienie nie stanowi jednak de facto najważniejszej istoty regulacji § 12 ust. 4, a stanowi jedynie dodatkowy element. Najważniejszą okolicznością braną pod uwagę przez normodawcę do regulacji tego zagadnienia były sprawy bezpieczeństwa, a zwłaszcza bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Bezpieczeństwo konstrukcji opiera się m.in. na założeniu, że dany obiekt nie powinien zagrażać innym obiektom budowlanym oraz osobom znajdującym się w tych obiektach czy na terenach otaczających dany obiekt. Katastrofa budowlana jest najlepszym przykładem w jaki sposób zachowanie odległości od innych obiektów budowlanych zapewnia takie bezpieczeństwo. Zachowanie odległości pozwala uniknąć naruszenia konstrukcji obiektu sąsiedniego w przypadku zawalenia się całości albo części konstrukcji danego obiektu budowlanego. Sprawa istnienia okna ma znaczenie z tego punktu widzenia, że jest to miejsce słabsze konstrukcyjnie, a więc narażone w większym stopniu na uszkodzenie, penetrację przez elementy konstrukcyjne innego obiektu ulegającego katastrofie budowlanej. Stąd odległości od ścian z oknem muszą być większe.

4.6. Jednak najistotniejszym argumentem przemawiającym za uznaniem, że § 12 ust. 4 rozporządzenia reguluje inne kwestie niż ochrona interesów osób trzecich, jest jego literalna treść. Przepis ten wprost zastrzega, że jeżeli z warunków, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz w § 13, § 271, § 272 ust. 4, nie wynikają inne wymagania, stosuje się odległości wyznaczone w tym przepisie. W § 12 ust. 1 nakazano zachowanie

odległości budynku i urządzeń terenowych od granic działki i od zabudowy na działkach sąsiednich, określonych w rozporządzeniu, a także w przepisach odrębnych i szczególnych, w tym sanitarnych i o ochronie przeciwpożarowej. Normodawca zakłada, że istnieć mogą przepisy odrębne, regulujące szczegółowo kwestie odległości obiektów budowlanych od innych obiektów czy terenów. Jednak racjonalnym jest założenie, że takie przepisy nie muszą zostać wydane w stosunku do wszystkich kategorii obiektów. Przepisy takie będą wydawane dla takich inwestycji, które ze swej natury i charakterystyki stwarzają szczególne oddziaływanie na teren sąsiedni, a więc wymagana jest naturalna reakcja ustawodawcy w celu zabezpieczenia otoczenia od wpływu takich inwestycji. Przykładem mogą być drogi i linie kolejowe, dla których określone są odrębnie wymagania odległościowe, w celu zapewnienia zwłaszcza bezpieczeństwa mienia i ludzi, zmniejszenia negatywnego oddziaływania środowiskowego (hałas, spaliny).

Jak więc widać § 12 ust. 4 ustala odległości również jako przepis z zakresu prawa ochrony przeciwpożarowej, co podkreśla odesłanie do § 271 i 272 rozporządzenia, regulujących sytuacje szczególne. Normy zawarte w § 12 ust. 4 kreują ogólną regulację przeciwpożarową, ustalając wielkości pozwalające zabezpieczyć sąsiadujące budynki przed rozprzestrzenianiem się ognia.

Co istotne, w § 271 zapisano odległości od dachów rozprzestrzeniających ogień, a w § 272 ust. 4 odległości budynków produkcyjnych i magazynowych o określonym zagrożeniu wybuchem i obciążeniach ogniowych stref pożarowych. Analiza tych przepisów, wraz z treścią § 270 i § 12 ust. 6, wskazuje, że nie obejmują one wszystkich możliwych sytuacji jakie mogą wystąpić ze względu na rodzaj obiektu budowlanego, jego konstrukcje, sposób użytkowania. Obiekty nie mieszczące się w dyspozycji tych przepisów podlegają regulacji ogólnej, zawartej w § 12 ust. 4 rozporządzenie. W ocenie normodawcy tylko określone sytuacje powinny być uregulowane szczególnie, a więc z wyższymi wymaganiami, i w tym celu zawarto to w rozdziel 7 rozporządzenia.

Oznacza to w konsekwencji, że § 12 ust. 4 jest przepisem wieloaspektowym, regulującym sposób budowy z punktu widzenia zabezpieczenia różnych kwestii, w tym zwłaszcza typowo technicznych, które nie są uregulowane w przepisach odrębnych. Przepis ten zawiera zbiorcze unormowanie, w ramach którego trudno ustalić jaki aspekt wymienionych w § 1 ust. 2 rozporządzenia ma decydujący charakter, a który jest tylko jego konsekwencją, niejako przy okazji. Nie można z tego powodu czynić zarzutu normodawcy, że regulując kwestię istotną, która uzasadnia ograniczenie prawa własności, a jednak na tyle techniczną, że nadaje się do aktu wykonawczego, pośrednio spowodował, iż regulacja ta ma znaczenie dla innych aspektów wykonywania prawa własności.

4.7. Zdaniem Ministra Rozwoju usytuowanie obiektów ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa konstrukcji, pożarowego, ochrony środowiska ma decydujące znaczenie dla oceny przedmiotowego przepisu. Okoliczność, że określone odległości ograniczają wpływ sąsiednich nieruchomości z punktu widzenia prawa cywilnego (sposobu wykonywania prawa własności), nie jest celem samym w sobie, a jedynie nieuniknioną konsekwencją regulacji w innym aspekcie.

Oczywistym musi być, że prawo własności podlega ograniczeniom, choćby ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony życia i mienia. Prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, o ile tej ochrony nie da się in concreto osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności. To właśnie te powody stanowiły podstawę ingerencji ustawodawcy poprzez określenie jak techniczne te kwestie mają być respektowane w procesie budowlanym. Umocowanie zaś do tego znajduje się w przepisach Prawa budowlanego.

Zapewnienie bezpieczeństwa konstrukcji, pożarowego czy użytkowania nie jest zaś możliwe bez narzucenia w ten czy inny sposób, ograniczeń w sposobie projektowania i wykonania danego obiektu

budowlanego. Każde określenie w tym zakresie jakichś obowiązków, norm, zasad jest wkroczeniem w prawo własności, jest jednak uzasadnione celem nadrzędnym i niemożliwym do spełnienia w inny sposób. Nie jest to możliwe w inny sposób, gdyż pozostawienie swobody w tym zakresie inwestorom nie gwarantuje ich działania w sposób, który zawsze zabezpieczy interesy inne niż właściciela (inwestora). Powszechne dążenie do ułatwień, uproszczeń i ograniczania kosztów powodować mogą stosowanie takich rozwiązań, które przyczynią się do stwarzania w wyższym niż akceptowalny stopniu zagrożenia bezpieczeństwa, życia, zdrowia czy też mienia. Wymagana jest więc ingerencja ustawodawcy, tak aby inwestor brał pod uwagę nie tylko swój partykularny interes. Jednak to nie tylko on ma nie być był zagrożeniem dla innych, ale również i on ma być zabezpieczony.

Ograniczenia prawa własności nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Zaskarżony przepis nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności, z powodów wskazanych powyżej. Analizowana regulacja jest przydatnym, niezbędnym i proporcjonalnym sensu stricto ograniczeniem prawa własności.

4.9. Przy ocenie normy zawartej w § 12 ust. 4 rozporządzenia koniecznym jest branie także pod uwagę, że stosowanie przez organy architektoniczno-budowlane i nadzoru budowlanego tego przepisu musi uwzględniać nadrzędne zasady wynikające z samych przepisów prawa budowlanego oraz pozostałych przepisów regulujących sytuację prawną inwestora oraz jego sąsiadów. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 14 września 2006 r. (sygn. akt II OSK 1090/05) [*odnoszący się wprawdzie do stanu prawnego na gruncie kolejnego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, ale regulujących – tak jak sama ustawa Prawo budowlane - zasady w tym zakresie identycznie*] właściciel działki sąsiedniej ma, wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 9, prawo do poszanowania jego uzasadnionych interesów wynikających z prawa do korzystania ze swojej własności. Usytuowanie budynku na działce budowlanej, z poszanowaniem interesu prawnego właścicieli działek sąsiednich, oznacza nie tylko uwzględnienie norm, o których mowa w § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale także wyważenia interesów inwestora i właścicieli działek sąsiednich. Wyważenie tych interesów prawnych oznacza uwzględnienie istniejącej zabudowy oraz możliwości zabudowy działek w przyszłości. W wyrokach z dnia 28 kwietnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 794/05) oraz z dnia 13 października 2003 r. (sygn. akt IV SA 456-458/02) NSA wskazał, że podstawą ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich są nie tylko przepisy prawa budowlanego, lecz i zawarte w Kodeksie cywilnym przepisy o ochronie własności obejmujące, między innymi, zakaz ujemnego oddziaływania na cudzą nieruchomość w drodze tzw. immisji pośrednich (art. 140 i 144 KC.). Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 786/04) NSA wskazał, że rozpoznając wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, organ administracji publicznej powinien uwzględnić konstytucyjny obowiązek równego traktowania stron (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), jak również przepis, że właściciel nieruchomości powinien powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (art. 144 KC.). Na zasadę równego traktowania stron przy określaniu miejsca usytuowania budynku w celu umożliwienia prawidłowej i optymalnej zabudowy nieruchomości sąsiednich w bliżej nieokreślonej perspektywie czasu zwrócił też uwagę NSA w wyroku z dnia 11 października 2002 r. (sygn. akt SA/BK 788/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 141) i WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 2004 r. (sygn. akt IV SA 3042/02).

Z powyższego orzecznictwa wynika, że sądy administracyjne nie traktują kwestii odległości budynku od nieruchomości sąsiednich jako zagadnienia samodzielnie i wyłącznie uregulowanego w § 12. Cały czas regulacja ta jest poddawana ocenie i modyfikacji z uwzględnieniem zasad nadrzędnych, wynikających z przepisów ustaw. Nie jest tak więc, że § 12 może narzucić określone wartości wbrew wynikom oceny sytuacji faktycznego i regulacjom innych przepisów prawa. Rolą organów jest uwzględnić, że przepisy

regulujące prawo sąsiedzkie mogą dawać inne wyniki niż proste zastosowanie § 12 ust. 4 rozporządzenia. Oznacza to, że § 12 nie jest przepisem, który kreuje normę podważająca przepisy ustaw, czy też Konstytucji RP. Przepis ten musi być tak rozumiany i stosowany tak aby nie naruszyć tych norm. W ostateczności, to akty rangi wyższej będą decydować jaki będzie sposób rozmieszczenia obiektów na danej nieruchomości.

Wskazane powyżej argumenty świadczą, że zaskarżony § 12 ust. 4 rozporządzenie nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 konstytucji RP.

5. Ocena zgodności § 12 ust. 4 z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

5.1. Odnośnie zgodności § 12 ust 4 rozporządzenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, to skarżący wskazał ten przepis jako pomocniczy wzorzec oceny. Jednak również w tym kontekście Minister Rozwoju nie dostrzega aby § 12 ust. 4 był niezgodny z tym przepisem Konstytucji RP.

5.2. Ocena zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji wymaga rozważenia, czy spełnione zostały w szczególności następujące wymogi: 1) celowości (w bezpośrednim związku z legitymowanym konstytucyjnie celem publicznym, który ma charakter realny i winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej); 2) niezbędności (dopuszczalne jest jedynie w wypadku, w którym celu publicznego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych); 3) sprawiedliwości proceduralnej (drodze ściśle sformalizowanego postępowania przed organem władzy publicznej oraz przy zapewnieniu sądowych gwarancji umożliwiających kontrolę).

Wszystkie ww. trzy elementy występują w przedmiotowej sprawie i zostały już omówione wcześniej na gruncie oceny zasadności skargi w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Cel regulacji jest jasny – zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i mienia. Nie można w inny sposób zabezpieczyć obiektów budowalnych przez narzucenie norm i zasad realizacji inwestycji, gdyż koniecznym jest wyznaczenie minimalnych standardów jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tak aby cel regulacji został spełniony. Kontroli zaś czy wskazane ograniczenia są prawidłowo stosowane w danej sprawie dokonują zaś sądy administracyjne w ramach weryfikacji wydawanych decyzji przez organy administracji architektoniczno-budowlanej czy też nadzoru budowlanego.

6.Kontekst art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

6.1. Minister Rozwoju dostrzega również, że przedstawione powyżej zagadnienia powinny być także oceniane pomocniczo z punktu widzenia – nie wymienionego w skardze konstytucyjnej – art. 31 ust. 3 Konstytucji. TK wielokrotnie podkreślał, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konstytucyjną podstawę tych ograniczeń stanowi art. 64 ust. 3, natomiast zakres ograniczeń określony jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Treść art. 64 ust. 3 ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Natomiast przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje wartości, których ochrona uzasadnia dopuszczalną ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Analiza treści obydwu klauzul, a mianowicie klauzuli generalnej ograniczenia praw i wolności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz klauzuli określonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazuje, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, a art. 64 ust. 3 traktować należy przede wszystkim wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności

wprowadzania ograniczeń tego prawa (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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.

6.2. Wobec przedstawienia już argumentacji w zakresie konieczności ograniczenia prawa własności w rozumieniu art. 21 ust. 1, nie ma potrzeby powielać tych argumentów w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadal aktualnym pozostaje stanowisko, że ograniczenie prawa własności w procesie budowalnym ma swoje głęboko uzasadnione powody. Ze względu na obszerności i techniczność zagadnienia, ustawodawca delegował do rozporządzenia szczegóły m.in. określone w § 12 ust. 4 rozporządzenia. Nie czyni to jednak tego działania niedopuszczalnym, skoro samo ograniczenie właściciela w sferze inwestycyjnej wynika z ustawy Prawo budowlane, które deleguje kwestie szczegółowe do aktu niższej rangi.

Dodatkowo trzeba uwzględniać, że przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby "wynaturzyć prawo własności", pozbawić to prawo jego treści lub nałożyć na właściciela "ciężar nie do zniesienia". Możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków może być poddawana różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść ("istota") prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących.

W tym kontekście regulacja przepisów Prawa budowlanego i zaskarżonego § 12 ust. 4 rozporządzenia nie daje żadnych podstaw aby uznać, że przekroczono granicę ingerencji w istotę prawa własności. Zaskarżona regulacja odnosi się tylko do jednego z aspektów prawa własności nieruchomości – korzystania (możliwość zabudowania), ograniczając to prawo tylko w zakresie wymogu powstrzymania się od zajęcia określonej części działki na konkretny obiekt. W pozostałym zakresie właściciel może nadal w stosunku do tej części nieruchomości wykonywać nieskrępowane uprawnia właścicielskie, a zwłaszcza korzystać z tego terenu, pobierać pożytki itp. Prawo to nadal zachowuje swój pełny walor.

7.Kontekst art. 92 Konstytucji.

7.1. Nie można nie dostrzec, że w skardze konstytucyjnej argumentacja kwestionuje de facto sposób wprowadzenia regulacji ograniczającej praw własności. Nie przedstawiono w tym zakresie wzorca kontroli, tj. art. 92 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przepis Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, ponieważ nie jest źródłem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. W ocenie Ministra Rozwoju warto jednak przedstawić ocenę sprawy z tego punktu widzenia w celu dopełnienia argumentacji świadczącej o zgodności przepisu z Konstytucją.

Wzorzec kontroli konstytucyjnej wywiedziony z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem uwagi Trybunału Konstytucyjnego. W licznych orzeczeniach podkreślano, że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny z ustawą, na podstawie której został wydany, oraz z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinna być zachowana spójność z innymi przepisami wyższej rangi (por. wyroki z: dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 61; z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110).

Sformułowano przy tym zasadę konstytucyjną, w myśl której im intensywniej regulacja ustawowa oddziałuje na kwestie podstawowe dla pozycji jednostki, tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa, co ogranicza możliwość odesłań do aktów wykonawczych. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być a casu ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki" (wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). W wyroku z dnia 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) Trybunał stwierdził, że „Konstytucja nakazuje, aby ustawa w sposób zupełny i wyczerpujący regulowała wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji" (zob. także wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62).

Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy - mówiąc szerzej - regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego" (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

Zważywszy na stosunkowo dużą swobodę ustawodawcy, kontrola wytycznych sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza się w zasadzie do dwóch zagadnień: „Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne (...) Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie" (por. wspomniany wyrok o sygn. akt K 12/99, cz. III, pkt 2 uzasadnienia; teza wielokrotnie potwierdzana w późniejszym orzecznictwie). W orzeczeniu TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35) wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia «w celu wykonania ustawy» (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań ani wskazówek". Taki akt przestaje być aktem wykonawczym do ustawy i nabiera charakteru samoistnego.

7.2. Upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarto w art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego. Wyraźność tego upoważnienia jest niepodważalna. Art. 7 ust. 1 pkt 1 odnosi się bowiem wprost do obiektów budowlanych i ich usytuowania. Prawo budowlane o usytuowaniu obiektów wypowiada się wyłącznie w kontekście terenu/działki. Najpowszechniejszym (podstawowym) zaś sposobem wyrażania

nakazów czy zakazów o charakterze technicznym dotyczących usytuowania obiektu budowlanego są wymagania dotyczące powierzchni i odległości. Dlatego też w sytuacji, gdy normodawca uzna, że usytuowaniem obiektu budowlanego zapewni lub uprawdopodobni spełnienie wymagań ustawowych, to warunek techniczny ma prawo sformułować w konwencji odległościowej. I czyni to powszechnie – wymagania § 12 ust. 4 rozporządzenia nie są bowiem jedynymi wymaganiami odległościowymi sformułowanymi w tym akcie normatywnym (formułuje je także wiele innych rozporządzeń wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego).

Minister wydając rozporządzenie stwierdził, że osobami trzecimi, których interesy powinien uwzględnić formułując warunki techniczne dla budynków i urządzeń z nimi związanych, będą głównie właściciele lub użytkownicy działek bezpośrednio sąsiadujących z działką budowlaną, na której sytuowany ma być budynek. Oparł się przy tym na treści pierwotnego brzmienia art. 5 ust. 1 pkt Prawa budowlanego, zgodnie z którym ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w ust. 1 pkt 9, obejmuje w szczególności:

1) zapewnienie dostępu do drogi publicznej,

2) ochronę przed pozbawieniem:

a) możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i cieplnej oraz ze środków łączności,

b) dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi,

3) ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie,

4) ochronę przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby".

Należy podkreślić, że wyliczenie to miało charakter przykładowy („w szczególności"), a ochrona rzeczonych interesów nie może być zapewniana wyłącznie podczas utrzymania czy użytkowania budynków, ale musi być uwzględniona już na etapie ich projektowania i budowy (najbardziej sugestywnym przykładem nakazu zapewnienia jej już na etapie projektowania jest oczywiście zapewnienie nieprzesłaniania dopływu naturalnego oświetlenia przez sąsiadujące budynki). Skoro zatem rozporządzeniodawca miał uwzględnić w wydawanych przez siebie przepisach interesy użytkowników sąsiednich działek, to kierując się także m.in. ochroną prywatności (jest to również prawo konstytucyjne – art. 47 Konstytucji), sformułował wymaganie § 12 ust. 4. O uwzględnieniu przez rozporządzeniodawcę ochrony prywatności, jako niewątpliwego i uzasadnionego interesu osób trzecich, świadczy różnicowanie odległości odsunięcia budynku od granicy działki w zależności od istnienia otworów okiennych i drzwiowych.

7.3. Jednak, jak już to zaznaczono wcześniej, nie było to jedyne i niedecydujące kryterium o zawarciu w rozporządzeniu przepisów odległościowych. Pozostałe kwestie związane z bezpieczeństwem osób i mienia są na tyle ważkie, że w ocenie Ministra Rozwoju mają przewagę przy ocenie czy dana regulacja powinna funkcjonować. Nawet gdyby ustawodawca, a w konsekwencji organ wydający rozporządzenie, nie brał pod uwagę kwestii interesów osób trzecich, to sformułowano by przepisy (określono odległości) w ten sam sposób. Jak już wskazano, ochrona interesów osób trzecich następuje tu tylko przy okazji.

Artykuł 5 ust. 1 Prawa budowlanego określał, że obiekt budowlany należy projektować, budować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej, w sposób zapewniający:

1) bezpieczeństwo ludzi i mienia,

2) ochronę środowiska,

3) ochronę zdrowia i życia ludzi przed skutkami stosowanych procesów technologicznych w obiektach będących zakładami pracy,

4) ochronę dóbr kultury,

5) warunki zdrowotne oraz niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich,
6) racjonalne wykorzystanie energii,
7) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, a w szczególności w zakresie: oświetlenia, zaopatrzenia w wodę, ogrzewania, wentylacji, łączności, ochrony przeciwpożarowej oraz usuwania ścieków i odpadów,
8) ochronę ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, określonymi odrębnymi przepisami,
9) ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich.

Tak więc, tak jak to zauważono wcześniej, każdy z przepisów rozporządzenia nie może być traktowany jako ściśle powiązany z konkretnym elementem z katalogu w art. 5 ust. 1. Są to elementy przenikające się, jedno zadnienie warunkuje inne. Z tego względu regulacja rozporządzenia jest kompleksowa i nie da się wprost jednoznacznie, bez odwołania się do wiedzy fachowej wynikającej z doświadczenia i praktyki, zadekretować. Są to na tyle specjalistyczne zagadnienia, że właściwą formą ich zebrani i zredagowania jest przepis rozporządzenia. Nawet jednak ta delegacja zmusiła Ministra do stworzenia aktu prawnego o imponującej ilości przepisów, które również nie wyczerpują całego spektrum spraw jakie wynikają z wiedzy technicznej i stosowania dla konkretnego rozwiązania określonych zasad budownictwa. Stąd też nadal w rozporządzeniu wiele kwestii uregulowanych jest w sposób odwołujący się do pozaprawnych zagadnień. Końcowo to osoby z odpowiednimi uprawnieniami mają stworzyć obiekt, który będzie odpowiadał zasadom ogólnym zawartym w prawie budowlanym. Wiedzy fachowej na takim poziomie szczegółowości nie da się zadekretować.

7.4. Wracając do zarzutu regulowania materii ustawowej w akcie wykonawczym, nie można powiedzieć, że § 12 ust. 4 rozporządzenia wprowadza nowość normatywną, która nie została zainicjowana ustawowo (tj. że nie ma jakiegokolwiek oparcia w przepisie ustawowym). Źródłem normy prawnej, której składnikiem jest wymóg zapisany w § 12 ust. 4 rozporządzenia, był – jak już argumentowano powyżej – m.in. art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy (§ 12 ust. 4 ma zatem charakter wykonawczy). Jednak nadal, do chwili obecnej, całości regulacji Prawa budowlanego pozwala stwierdzić, że kwestie uregulowane w rozporządzeniu, a zwłaszcza w § 12 ust. 4, nie zamykają się tylko w zapewnieniu interesów osób trzecich. Regulacja ta wypełnia też i inne cele stawiane przez ustawę procesowi budowlanemu oraz gwarantuje, że inwestycja będzie jak najbardziej bezpieczna dla otoczenia

Analizowana norma nie jest wyjątkiem, jeżeli chodzi o ograniczenie prawa własności, albowiem każde (nawet najdrobniejsze) wymaganie techniczne zapisane w przepisach techniczno-budowlanych w jakimś stopniu ogranicza prawo własności. Kluczowe jest przy tym to, że przepis § 12 ust. 4 rozporządzenia nie narusza istoty tego prawa, nie uniemożliwia bowiem zabudowy nieruchomości gruntowej, ani nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności.

8. Ocena zgodności § 12 ust. 4 z art. 2 Konstytucji RP.

8.1. Tak jak wskazano to wcześniej, w ocenie Ministra Rozwoju, wzorcami konstytucyjnymi w sprawie powinny być de facto art. 64 ust. 3 oraz 21 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż to one uszczegóławiają i rozwijają zasady wynikające z treści art. 2 Konstytucji RP. Skoro w myśl tego przepisu Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to realizacją tej zasady są właśnie art. 64 oraz 21. W niniejszej sprawie nie wyłania się żadne zagadnienie, które wymagałoby odwołania się do tej normy, gdyż regulacje szczegółowe są wystarczające do zbadania zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją.

W ocenie Ministra Rozwoju, skoro p 12 ust. 4 rozporządzenia jest zgodny z art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, to jest i zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

9. Ocena zgodności § 14 ust. 1 rozporządzenia z art. 64 ust. 3, art. 21 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

9.1. Z uwagi na przytoczenie wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, nie ma powodu jego powtarzania. W ocenie Ministra Rozwoju przedstawione wcześniej wnioski mają również zastosowanie do § 14 ust. 1 rozporządzenia.

Skarżący wskazuje, że przepis ten nakłada obowiązek gwarancji dostępu do drogi publicznej. W jego ocenie tak istotny obowiązek powinien być nałożony przepisem ustawowym. Dostęp ten powinien być zapewniony w sferze faktycznej. W stanie omawianej sprawy przedmiotowa działka miała dostęp za pośrednictwem działki o charakterze drogi dojazdowej, a właściciel mógł z powodzeniem uzyskać dostęp prawny do drogi za pośrednictwem służebności drogowej.

9.2. Ustosunkowując się do tej części skargi konstytucyjnej należy na wstępie przytoczyć przepis § 14 ust. 1 i odpowiednio umiejscowić go w systemie prawnym, nie tylko prawa budowlanego. Przepis ten stanowi, iż do działki budowlanej oraz do budynku i urządzeń z nim związanych należy zapewnić dojście i dojazd od drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu jego użytkowania oraz wymagań ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach szczególnych. Szerokość jezdni nie może być mniejsza niż 3 m.

W ocenie Ministra Rozwoju przedstawiona w skardze konstytucyjnej interpretacja ww. przepisu jest błędna i opiera się na jego odczytaniu literalnym, a więc, że ustanawiany jest prawny obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Zwrócić jednak trzeba uwagę, że w przepisie mowa jest jedynie o zapewnieniu dostępu - do drogi publicznej - odpowiedniego do przeznaczenia i sposobu użytkowania oraz wymagań przeciwpożarowych. Chodzi więc o takie zaprojektowanie dojścia i dojazdu jaki zapewni prawidłowe korzystanie z obiektu budowlanego. Przepis określa więc elementy fizycznego, rzeczywistego dostępu. Inwestor ma stworzyć takie właśnie warunki obsługi obiektu budowlanego.

9.3. Powyższa interpretacja jest uzasadniona systemowym umiejscowieniem przepisów techniczno-budowlanych, a więc przepisów, które określają szczegóły rozwiązań projektowych związanych z prowadzoną inwestycją. Z kolei przepisy rangi ustawowej, związane z kwestią dostępu do drogi publicznej umiejscowione są tak naprawdę poza systemem prawa budowlanego. Generalnie proces inwestycyjny może składać się z 3-4 zasadniczych faz. Będzie to faza środowiskowa (uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji), fazy nieruchomościowej (podziały geodezyjne i prawne), fazy lokalizacyjnej (ustalenia planu miejscowego, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy). Dopiero na samym końcu jest proces budowlany, wieńczący starania inwestora o przeprowadzenie inwestycji zgodnie z prawem.

Na etapie podziału nieruchomości, wymogi w zakresie dostępu do drogi publicznej wyznacza ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W art. 93 ust. 3 wyraźnie zapisano, że podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem.

Kolejna ustawowa regulacja w przedmiotowym zakresie znajduje się w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Już w art. 2 określono, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z

zachowaniem warunków określonych w ustawach. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanej na podstawie obowiązujących ustaw. W art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i doprecyzowano, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, ustala się również linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi, a także tereny niezbędne do wytyczania ścieżek rowerowych, a także ustala zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury. To w ramach tego punktu, plan miejscowy określa m.in. sieć drogową, zapewniając dostępność do dróg publicznych poszczególnym terenom. Z kolei w art. 42 określono, treść decyzji o warunkach zabudowy, która ma m.in. zawierać warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji.

Takie rozumienie przepisów o planowaniu przestrzennym potwierdza orzecznictwo sądowe. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 27 października 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 1172/11) podniesiono, że obsługa komunikacyjna działki ma się odbywać docelowo z projektowanej drogi w, a do czasu powstania takiej możliwości należy uzyskać prawo do dysponowania terenem na cele tymczasowej drogi dojazdowej. Takie ustalenie warunku zabudowy należy uznać za niewystarczające i wadliwe. Do tego stopnia ogólne określenie obsługi komunikacji, które odnosi się do drogi, która jeszcze nie istnieje nie mogło być uznane za ustalenie warunku zabudowy. Podobnie uznał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 01.06.2005 r., IV SA/Wa 4276/01 podnosząc, że organ w decyzji zawarł stwierdzenie, że obsługę komunikacyjną inwestycji należy uzgodnić z Zarządem Dróg Miejskich. Oznacza to brak rozstrzygnięcia w tym zakresie, co stanowi naruszenie art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, według którego decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa warunki obsługi w zakresie komunikacji.

Jak więc widać, orzecznictwo trafnie i jednoznacznie identyfikuje konieczność określenia komunikacji terenu inwestycji w powiązaniu z rzeczywistym istnieniem dostępu do drogi. Dojazd ten musi istnieć już na tym etapie, a więc § 14 ust. 1 rozporządzenie nie może być rozumiany jako nakładający w tym zakresie obowiązek.

9.4. Korelatem wymogów na etapie planistycznym, określonym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są odpowiednie regulacje ustawy Prawo budowlane. I tak w art. 20 ust. 1 pkt. 1 zobowiązano projektanta do opracowania projektu obiektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonym w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wymaganiami ustawy, przepisami. Inwestor ma natomiast obowiązek – art. 33 ust. 2 pkt 3 – dołączyć decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Następnie – stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 - organ architektoniczno-budowlany sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu oraz – na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 - zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi.

Podkreślić trzeba, że ustawa Prawo budowlane nie określa samodzielnie wymogów w zakresie dostępu do drogi publicznej. Tak jak wskazano, wynika to z przepisów regulujących wcześniejszy etap inwestycji. Oczywiście nie każdy rodzaj zamierzenia wymaga pozwolenia na budowę (zamiast tego zgłoszenie), jednak nie oznacza to, że inwestycja nie podlega przepisom innych ustaw.

Biorąc więc pod uwagę przedstawione uwarunkowania związane z kwestią dostępu do drogi publicznej, jeszcze raz trzeba stwierdzić, że skarżący poczynił nieuprawnione założenie, iż przepisy

rozporządzenia nakładają na inwestora obowiązek zapewnia dostępu do drogi publicznej. § 14 ust. 1 służy innym celom, a więc podkreślenia, że dostęp, aby był realny i funkcjonalny, powinien być odpowiednio zaprojektowany. Zaprojektowany, a więc odpowiednio stworzony, zapewniony w sensie funkcjonalnym na etapie eksploatacji obiektu budowlanego. Sam zaś wymóg prawny istnieje z mocy przepisów spoza kręgu prawa budowalnego.

9.5. Nie można również zapominać, że zgodnie z art. 47 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalone w decyzji, wiążą organ wydający pozwolenie na budowę. Tak więc, choć wymóg dostępu do drogi publicznej jest wymogiem ustawowym z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to ten dostęp jest weryfikowany w ramach postępowania o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy. Organ planistyczny stwierdza wystąpienie tej przesłanki wydania pozytywnych warunków zabudowy. Daje to informację organowi architektoniczno-budowlanemu czy ten warunek występuje.

9.6. Wskazać też trzeba, że w przedstawionym przez skarżącego wyroku NSA z dnia maja 2018 r., sygn. akt ;, stwierdzono, że działka inwestycyjna nr w dniu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie posiadała dostępu do drogi publicznej, co stanowi rażące naruszenie prawa. Wyrok ten zapadł z uwzględnieniem wcześniejszego wyroku NSA w tej sprawie – wyrok z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt – który nie został dołączony przez skarżącego. Jest on jednak dostępny za pośrednictwem Centralne Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych. NSA podkreślił w tym orzeczeniu, że działka mająca stanowić drogę nigdy nie miała takiego statusu. Sąd ten wprawdzie powołuje się na treść § 14 jako ustanawiającego wymóg dostępu do drogi publicznej, jednak opiera się na stanie danej działki. Jak już wskazano, kwestia konieczności dostępu do drogi publicznej uregulowane są w innych aktach prawnych, tak więc nie można uznawać, że w § 14 uregulowano samodzielnie taki warunek. Przepis ten najwyżej odnosi się do tej kwestii, w aspekcie konieczności istnienia takiej drogi. Fakt, że NSA w ten sposób zinterpretował ten przepis uznać należy na skrótowość przedstawienia rozumowania w tym zakresie, a nie interpretację o rzeczywistym obowiązku wynikającym z tego przepisu.

9.7. Nadmienić należy także, że z uwagi na wskazany fakt, że § 14 ust. 1 nie ustanawiał prawnego wymogu związanego z samym dostępem do drogi publicznej, w grę nie wchodzi kwestia naruszenia przez ten przepis art. 92 Konstytucji RP. W ustawie nie ustanowiono delegacji do uregulowania kwestii dostępu do drogi publicznej, a samo rozporządzenie takiego obowiązku samodzielnie nie kreowało. Tak więc rozważanie zgodności z Konstytucją RP w aspekcie naruszenia zasad wydawania aktu wykonawczego do ustawy nie może wchodzić w grę.

10. Podsumowanie.

Podsumowując całość do tej pory zaprezentowanego stanowisk, zdaniem Ministra Rozwoju istnieją podstawy do stwierdzenia, że § 12 ust. 4 i § 14 ust. 1 rozporządzenia są zgodne z Konstytucją RP. Wbrew wywodom skargi konstytucyjnej treść tych przepisów nie ograniczają prawa własności w ogóle lub samodzielnie. Ustanowione w tych przepisach zasady mieszczą się w ramach dopuszczalnej do uregulowania w rozporządzeniu sprawy szczegółów regulacji ustawowej. Ich treść nie wykracza poza już ustawowo uregulowane ograniczenia prawa własności w zakresie konieczności brania pod uwagę interesu publicznego i uzasadnionych interesów osób trzecich. Przepisy te nie nakładają także samodzielnie na właściciela nieruchomości obowiązków jakie by już nie wynikały z innych przepisów.

Z tego powodu Minister Rozwoju wnosi o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją RP.

RADCA PRAWNY

Szymon Jackowski

zał.:
- pełnomocnictwo
- pełnomocnictwo substytucyjne
- odpisy stanowiska