

WYROK*

z dnia 6 marca 2000 r.

Sygn. P. 10/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wiesław Johann – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Lech Garlicki – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 6 marca 2000 r. na rozprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: składu orzekającego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego:

czy przepis § 42 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 15, poz. 140; zm.: Nr 44, poz. 434) w części dotyczącej ogrodzeń między sąsiednimi działkami, na których budowę nie jest wymagane pozwolenie ani zgłoszenie zamiaru ich budowy, jest zgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; zm.: z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 146, poz. 680, Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 111, poz. 726; Nr 88, poz. 554; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 41, poz. 412, Nr 49, poz. 483, Nr 62, poz. 682)

o r z e k a:

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 16, poz. 214 z 2000 r.

Paragraf 42 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 15, poz. 140; zm.: Nr 44, poz. 434), w zakresie, w jakim dotyczy ogrodzeń między sąsiednimi działkami, dla których budowy nie jest wymagane pozwolenie ani zgłoszenie, jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; zm.: z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 146, poz. 680, Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 111, poz. 726, Nr 88, poz. 554; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 41, poz. 412, Nr 49, poz. 483, Nr 62, poz. 682) przez to, że regulując materię zastrzeżoną dla ustawy, wykracza poza granice upoważnienia do wydania rozporządzenia.

Uzasadnienie:

I

1. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie postanowieniem z 20 września 1999 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o następującej treści: czy przepis § 42 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w części dotyczącej ogrodzeń między sąsiednimi działkami, na których budowę nie jest wymagane pozwolenie ani zgłoszenie zamiaru ich budowy, jest zgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Powyższą wątpliwość prawną Naczelny Sąd Administracyjny powziął na podstawie następującego stanu faktycznego i prawnego:

Marek S. wybudował w 1995 r. murowane ogrodzenie na granicy trzech innych działek. Stan prawny z dnia budowy ogrodzenia nie wymagał zgłoszenia zamiaru jego budowy ani nie stawiał wymogu uzyskania pozwolenia właściwego organu administracji na zrealizowanie takiej inwestycji, a ponadto nie określał procentowego udziału prześwitów (otworów) w części ażurowej ogrodzenia.

W 1996 r. Kierownik Urzędu Rejonowego nakazał jednak rozbiórkę górnej części ogrodzenia oraz zwiększenie w nim udziału części ażurowej do 25% ściany ogrodzenia. Jako podstawę prawną decyzji podano art. 66 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, a w jej uzasadnieniu odwołano się do treści § 42 ust. 1 powołanego rozporządzenia w brzmieniu z dnia wydania decyzji, które przewidywało wymóg co najmniej 25% udziału prześwitów (otworów) w ażurowej części ogrodzenia między słupami. Marek S. zaskarżył tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepis § 42 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej rozporządzenie) w pierwotnym, jak i zmienionym brzmieniu został wydany na podstawie tego samego upoważnienia z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane.

W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle powyższego stanu prawnego w pierwszym rzędzie wątpliwość budzi to, czy warunki techniczne budowy ogrodzeń mogą być regulowane mocą § 42 ust. 1 rozporządzenia. Źródłem tej wątpliwości jest fakt, iż organ zobowiązany do wykonania upoważnienia – którym obecnie jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane został umocowany do określania warunków technicznych dla budynków i związanych z nim urządzeń. Zdaniem Sądu ogrodzenie nie jest związane z budynkiem. Skład orzekający Sądu zauważył, iż funkcją ogrodzenia jest przede wszystkim ogrodzenie działki, które umożliwia jej wyodrębnienie od innych nieruchomości, zwłaszcza innych działek, ulic, placów i miejsc publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił także uwagę na to, że treść ustawy – Prawo budowlane dowodzi, iż ustawodawca rezygnując z typowych wymogów administracyjno-prawnych w przypadku budowy ogrodzeń, w tym przede wszystkim ze zgłoszenia zamiaru podjęcia budowy, a następnie obowiązku uzyskania pozwolenia na realizację takich inwestycji, przesądził o ich cywilno-prawnym charakterze. Tym samym ewentualne spory wynikłe z tego rodzaju inwestycji mieszczą się w zakresie sporów sąsiedzkich, które powinny być rozstrzygane z uwzględnieniem odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego.

W podsumowaniu pytania prawnego skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślił, iż § 42 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z

upoważnieniem z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane przez to, że regulując warunki techniczne urządzeń technicznych nie związanych z budynkiem wykracza poza jego granice.

2. Pismem z 21 grudnia 1999 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który uznał, iż wątpliwości składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego co do zgodności § 42 ust. 1 rozporządzenia z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane są uzasadnione.

Nawiązując do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. P. 9/98 (OTK ZU Nr 4/1999, poz. 75) Prokurator stwierdził, iż poczynione tam ustalenia zachowują swoją aktualność w niniejszej sprawie. Zdaniem Prokuratora Generalnego § 42 ust. 1 rozporządzenia wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawy, ponieważ budowa ogrodzenia mieści się w zakresie ograniczeń wynikających z budowy domu na granicy działek, a to wiąże się z prawem własności, które może być ograniczane tylko mocą ustawy. Tymczasem § 42 ust. 1 nałożył na właściciela określone obowiązki przy budowie ogrodzenia, które jest związane z budową domów i innych urządzeń w granicy działek, w sytuacji, gdy upoważnienie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane nie dało organowi wykonawczemu podstaw do nałożenia takich obowiązków. W ten sposób prawodawca dopuścił bez podstawy ustawowej możliwość administracyjno-prawnej ingerencji w prawo własności w zakresie budowy ogrodzeń na granicy działek. Taka zaś ingerencja nie tylko nie jest dopuszczalna w świetle treści upoważnienia, ale nadto – zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego – jako dotycząca typowej materii cywilnoprawnej zalicza się do tzw. prawa sąsiedzkiego i powinna zostać wyłączona spod właściwości sądownictwa administracyjnego.

Reasumując, Prokurator Generalny podkreślił, iż § 42 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji, ponieważ upoważnienie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, na podstawie którego został on wydany nie spełnia konstytucyjnych wymogów określonych w art. 92 ustawy zasadniczej. W istocie więc niezgodność z konstytucją badanego przepisu rozporządzenia jest konsekwencją niezgodności z tym aktem ustawowego upoważnienia, na podstawie którego został wydany.

3. Pismem z 3 stycznia 2000 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Minister nie podzielił zarzutów zawartych w uzasadnieniu pytania prawnego NSA i stanowisku Prokuratora Generalnego. Wychodząc od legalnej definicji “urządzeń budowlanych związanych z obiektem budowlanym” zawartej w art. 3 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane, Minister stwierdził, iż formalno-prawna analiza tego przepisu nie uzasadnia tezy, że zaskarżony przepis § 42 ust. 1 rozporządzenia wykracza poza upoważnienie z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Dowodzi tego okoliczność, że ustawodawca jednoznacznie mocą art. 3 pkt 9 ustawy zaliczył ogrodzenia do urządzeń budowlanych związanych z budynkami. W tej zaś sytuacji literalne brzmienie przepisu ustawy obligowało Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia warunków technicznych przewidzianych w art. 5 tego aktu.

Reasumując Minister zauważył, że argumenty składu orzekającego – w części wykluczającej ogrodzenia z zakresu ustawowego pojęcia urządzeń związanych z obiektem budowlanym – są niezasadne wobec jednoznacznego brzmienia art. 3 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane rozpatrywanego w związku z jej art. 5 i treścią samego upoważnienia. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji za bezsporny uznał fakt, iż tzw. konflikty sąsiedzkie podlegają przepisom prawa cywilnego, tak jak sprawy

wynikające z powołanych przepisów ustawy a dotyczące warunków technicznych obiektów i związanych z nimi urządzeń (m.in. ogrodzeń) – bez względu na to czy do ich realizacji wymagane jest pozwolenie na budowę i zgłoszenie organowi czy też nie – podlegają przepisom prawa administracyjnego.

II

Na rozprawie 6 marca 2000 r. przedstawiciele składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie i zawartą w nich argumentację prawną. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego dodatkowo wyjaśnił, że postawiony w jego piśmie zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 konstytucji dotyczy przede wszystkim naruszenia wymogu formy ustawowej dla normowania ograniczeń praw i wolności, w szczególności prawa własności.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego jest dopuszczalne, ponieważ rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy wymaga zastosowania § 42 ust. 1 rozporządzenia z 14 grudnia 1994 r. Spełnione tym samym zostały przesłanki z art. 193 konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – w myśl art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – jest on związany granicami pytania prawnego. Z tego względu orzeczenie może dotyczyć tylko odniesienia § 42 ust. 1 rozporządzenia do tzw. ogrodzeń międzysąsiedzkich.

2. Istotą sporu toczącego się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest pytanie, czy warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać ogrodzenia, a w szczególności wymaganie, aby ogrodzenie było ażurowe co najmniej powyżej 0,6 m od poziomu terenu, a łączna powierzchnia prześwitów (otworów) wynosiła co najmniej 25% powierzchni ażurowej części ogrodzenia między słupami, znajdują zastosowanie tylko do ogrodzeń usytuowanych od strony dróg, ulic, placów i innych miejsc publicznych (których budowa wymaga – zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego – zgłoszenia właściwemu organowi), czy też także do ogrodzeń usytuowanych między sąsiednimi działkami (których budowa – w zasadzie – nie wymaga ani pozwolenia ani zgłoszenia). W pytaniu prawnym podniesiono szereg wątpliwości w tym zakresie. Wskazano także na rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dodać należy, że problem ten pojawił się w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 21 VI 1999 r. (*OPS 4/99*, *ONSA 1999*, Nr 4, poz. 119), w której także odnotowano istniejące rozbieżności orzecznicze, ale – z uwagi na proceduralne konsekwencje art. 30 ustawy o NSA – odmówiono wyjaśnienia tej wątpliwości prawnej.

Trybunał Konstytucyjny nie jest, oczywiście, powołany do wyjaśniania wątpliwości prawnych, które wynikają w procesie wykładni przepisów zawartych w ustawach zwykłych i w aktach podustawowych. Jak wielokrotnie już podkreślano, „ustalenie znaczenia przepisów prawnych i odnoszenie ich do rozstrzygania spraw indywidualnych jest kompetencją sądów i w ostatecznym rachunku należy do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pozostaje to poza zakresem działania Trybunału Konstytucyjnego, chyba że chodzi o ustalenie znaczenia i stosowanie przepisów

konstytucji” (np. wyrok z 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK ZU Nr 6/1999, s. 676). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jednak założenie, że skoro skład orzekający NSA zwrócił się z pytaniem prawnym, to uznał, iż § 42 ust. 1 rozporządzenia stosuje się także do ogrodzeń usytuowanych pomiędzy działkami sąsiednimi (takie stanowisko zajął też NSA w wyroku z 25 stycznia 1999 r., II SA/Ka 769/97, OSP 2000, z. 2, poz. 20 z aprobowaną glosą E. Radziszewskiego). Tylko przy takim założeniu (nie pozbawionym zresztą oparcia w sformułowaniu art. 3 pkt 9 prawa budowlanego) § 42 ust. 1 może znaleźć zastosowanie do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed NSA.

3. Warunki, jakim na tle nowej konstytucji, muszą odpowiadać unormowania zawierane w rozporządzeniach, były już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z nich m.in., że rozporządzenie nie tylko musi czynić zadość wymaganiom formalnym ustanowionym w art. 92 konstytucji, ale także – w płaszczyźnie materialnej nie może zawierać unormowań, które stanowią materię ustawową. W świetle Konstytucji z 1997 r. materię taką stanowią m.in. unormowania dotyczące sfery praw i wolności jednostki, a w szczególności – ustanawiające ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3). Jak wskazano w wyroku z 19 maja 1998 r. (U. 5/97, OTK ZU Nr 4/1998, s. 252): “w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy rozumieć dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw”. Podobnie, w wyroku z 11 maja 1999 r. (P. 9/98, OTK ZU Nr 4/1999, s. 385), wskazano: “sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, od której przewiduje się odstępstwa na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawowej. Nie może jednak być regulowana w aktach podustawowych (...) Zasada zupełności ustawy nie może tu doznawać wyjątków (...) Trybunał Konstytucyjny uważa, że w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję, unormowanie ustawowe cechować musi zupełność”.

Powyższe wymagania odnoszą się także do regulacji, które ustanawiają ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności. Jest wprawdzie oczywiste, że własność nie jest prawem absolutnym i może (a nawet musi) podlegać różnego rodzaju ograniczeniom (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000). Zarazem jednak ograniczenia te mogą być wprowadzane “tylko w drodze ustawy” (art. 64 ust. 3).

4. Na tle tak rozumianych wymagań konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny ocenił unormowanie zawarte w § 42 ust. 1 rozporządzenia z 14 grudnia 1994 r. Choć w pytaniu prawnym NSA postawiono tylko problem zgodności § 42 ust. 1 rozporządzenia z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, to jednak w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, dla zgodności rozporządzenia z ustawą konieczne jest też zachowanie przez rozporządzenie charakteru wykonawczego.

Trybunał Konstytucyjny rozważył w tym kontekście zwłaszcza – powoływany wyżej – wyrok z 11 maja 1999 r. w sprawie P. 9/98, jako że także dotyczył on rozporządzenia wydanego na podstawie art. 7 prawa budowlanego. Zachodziła tam jednak odmienna sytuacja, bo rozporządzenie dotyczyło dziedziny uregulowań proceduralnych, co w sposób oczywisty wykraczało poza granice upoważnienia. W rozpoznawanej dzisiaj sprawie takie wykroczenie nie zachodzi, bo § 42 ust. 1 zawiera przepisy prawa materialnego i z tego względu – wbrew sugestii Prokuratora Generalnego – wyrok z 11 maja 1999 r. nie może jeszcze przesądzać o sposobie rozstrzygnięcia.

Także jednak regulacje materialnoprawne mogą wykraczać poza granice upoważnienia, jeżeli nie znajdują należytego oparcia w treściach zawartych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich materii w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy.

Tak też należy interpretować art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane. Konstytucyjność tego przepisu nie może stanowić przedmiotu orzekania w tym postępowaniu, choć nie można nie zauważyć, że przepis ten pochodzi sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. i nie do końca czyni zadość wszystkim wymaganiom, stawianym obecnie przez jej art. 92. W tym postępowaniu konieczne jest jednak przyjęcie domniemania konstytucyjności art. 7 ust. 1 pkt 2, co m.in. wymaga uznania, że udzielone w nim upoważnienie nie obejmuje przyzwolenia na unormowanie w rozporządzeniu spraw stanowiących obecnie materię ustawową. Jeżeli więc w rozporządzeniu sprawy takie zostały uregulowane, to nie było po temu podstawy w art. 7 ust. 1 pkt. 2, czyli zachodzi sprzeczność rozporządzenia z ustawą.

Art. 7 prawa budowlanego upoważnia ministra do określenia “warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane”, co w świetle art. 3 pkt 9 dotyczy także ogrodzeń. Upoważnienia tego nie można jednak odczytywać tylko na tle art. 7, bo wówczas miałyby ono charakter blankietowy i byłoby niezgodne z konstytucją. Upoważnienie do określania warunków technicznych należy odczytywać w związku z innymi postanowieniami prawa budowlanego, które wskazują ogólne ramy nakazów i zakazów, jakie mają podlegać konkretyzacji w rozporządzeniu. Przykładem takiego wskazania jest art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy, wymagający zgłoszenia budowy międzysąsiedzkiego ogrodzenia o wysokości powyżej 2,20 m oraz art. 30 ust. 3, który – we wskazanych w nim sytuacjach – daje podstawę do nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie takiego ogrodzenia. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca dopuszcza ograniczanie wysokości ogrodzeń międzysąsiedzkich, a w tych ramach rozporządzenie może normować dalsze szczegóły.

W żadnym natomiast z przepisów ustawy – Prawo budowlane nie sformułowano nakazu konstruowania ogrodzenia ażurowego. Nakaz ten został samoistnie wprowadzony przez § 42 ust. 1 rozporządzenia jako jeden z warunków technicznych, którym musi odpowiadać ogrodzenie. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje zasadności wprowadzenia takiego warunku. Trzeba jednak podkreślić, że nakaz budowy ogrodzeń ażurowych (i wynikający stąd zakaz budowania ogrodzeń w formie jednolitego muru) stanowi ograniczenie prawa własności, przysługującego właścicielowi obiektu budowlanego. Jak zaś już była wyżej mowa, wszelkie ograniczenia prawa własności stanowią materię ustawową. Wprowadzenie takiego ograniczenia w rozporządzeniu, bez jakiegokolwiek oparcia w materialnoprawnym unormowaniu ustawowym, narusza nakaz ustawowego normowania ograniczeń praw i wolności, a w szczególności prawa własności.

Z tego punktu widzenia istotne jest też ustawowe wyłączenie budowy ogrodzeń międzysąsiedzkich spod obowiązku uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi

(pominąć tu można wyjątek wynikający z przekroczenia wysokości 2,20 m). Wykluczona zostaje w ten sposób wstępna kontrola nad planowanymi warunkami technicznymi ogrodzenia międzysąsiedzkiego, co pozostawia jego budowę poza sferą reglamentacji administracyjnej. Wydaje się to sugerować, że – poza wymaganiami wynikającymi z ustawy – właściciel dysponować ma swobodą decyzji co do budowanego ogrodzenia. Ewentualne spory między sąsiadami, jako spory o cywilnoprawnym charakterze, nie powinny zaś angażować organów władzy administracyjnej. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że ustawodawca może – o ile znajdzie po temu uzasadnienie – ustanowić dalsze ograniczenie swobody właściciela przy budowie ogrodzenia, także poprzez narzucenie obowiązku zachowania ażurowej konstrukcji. Jest to jednak materia ustawowa i skoro ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takich ograniczeń, nie mogą one być wprowadzane w rozporządzeniu. Rolą rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.