

WYROK
z dnia 2 lipca 2002 r.
Sygn. akt P 11/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Infrastruktury i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 lipca 2002 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności:

§ 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1126),

o r z e k a:

§ 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 i Nr 44, poz. 434, z 2000 r. Nr 16, poz. 214 oraz z 2001 r. Nr 17, poz. 207) jest zgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 5, poz. 42, Nr 100, poz. 1085, Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 129, poz. 1439 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676).

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 13 września 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie postanowienia wydanego 4 kwietnia 2001 r., zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2002 r. w Dz. U. Nr 104, poz. 932.

budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126). Kwestionowany przepis definiuje pojęcie “zabudowy jednorodzinnej”, podczas kiedy art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego upoważnia Ministra do określenia w drodze rozporządzenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie.

Wątpliwość prawna, która legła u podstaw sformułowania pytania, powstała na tle następującego stanu faktycznego. Przedsiębiorstwo “POL-KAUFRING” Sp. z o.o. uzyskało decyzję burmistrza o zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego oraz o pozwoleniu na budowę zespołu budynków mieszkalnych. Następnie wojewoda stwierdził nieważność tej decyzji, ze względu na uchybienie art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo budowlane. Przepis ten nakłada na organy budowlane obowiązek kontroli i nadzoru nad zgodnością planowanych inwestycji z prawem. Wykonując te obowiązki wojewoda, w uzasadnieniu swej decyzji, wskazał na liczne naruszenia przepisów, a zwłaszcza planu zagospodarowania przestrzennego. Zwrócił uwagę na to, iż:

- pozwolenie na budowę dotyczy budynków wielorodzinnych, podczas gdy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje zabudowę jednorodzinną,
- planowana inwestycja nie nawiązuje do willowego charakteru istniejącej zabudowy,
- powierzchnia zabudowy została zwiększona niezgodnie z decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,
- realizacja inwestycji doprowadzi do zwiększenia ruchu samochodowego o około 200%, tym samym naruszając uzdrowiskowy charakter terenu,
- decyzje w sprawie zostały wydane bez powiadomienia osób zajmujących działki sąsiadujące z terenem, na którym ma być realizowana inwestycja,
- nie rozwiązano problemu odprowadzania wód opadowych i ścieków z terenu planowanej budowy.

Centralny organ administracji utrzymał w mocy decyzję wojewody w uzasadnieniu kładąc nacisk na rażące naruszenie planu zagospodarowania przestrzennego co do “zabudowy jednorodzinnej”. W skardze do NSA strona podniosła, iż w decyzji wojewody i organu centralnego nieprawidłowo przyjęto jakoby decyzja dotyczyła zabudowy wielorodzinnej, podczas gdy w rzeczywistości chodzi o budowę zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

W ocenie NSA, kluczową kwestią w rozpatrywanej sprawie jest stosowanie § 3 pkt 4 rozporządzenia wykonawczego w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Skład orzekający powziął bowiem poważną wątpliwość, czy przepis ten jest zgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Przepis ustawy upoważnia bowiem właściwego ministra do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tymczasem w kwestionowanym przepisie rozporządzenia sformułowano definicję “zabudowy jednorodzinnej”. Zdaniem NSA sprawa budownictwa jednorodzinnego należy do kategorii prawa cywilnego, a co za tym idzie – dotyczy wykorzystywania własności nieruchomości na cele budowlane. Niedopuszczalne jest, zdaniem Sądu, wkraczanie w sferę prawa własności w drodze aktu normatywnego podustawowego, jakim jest rozporządzenie. Ewentualna definicja budownictwa jednorodzinnego mogłaby być zamieszczona wyłącznie w ustawie, przykładowo – w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponieważ, zdaniem NSA, od ustalenia zgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z ustawą zależy rozstrzygnięcie konkretnej, rozpatrywanej przez Sąd sprawy, uzasadnione było skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 listopada 2001 r. wyraził stanowisko, iż § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie jest

niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny dokonał porównania treści przepisu ustawy legitymującego Ministra do wydania rozporządzenia (art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy) z treścią kwestionowanego paragrafu rozporządzenia. Ustawa upoważnia Ministra do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Tymczasem § 3 pkt 4 rozporządzenia stanowi, co rozumie się przez “zabudowę jednorodziną”. Jednocześnie Prokurator przywołuje warunki, jakim – według art. 92 ust. 1 Konstytucji – powinna odpowiadać delegacja ustawowa; wymaga się precyzyjnego i szczegółowego jej sformułowania. Gdy zaś chodzi o przepisy wykonawcze, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego formułuje się postulaty, by opierały się one na wyraźnym i szczegółowym upoważnieniu ustawowym, by mieściły się w jego granicach i służyły wykonaniu ustawy oraz – by były niesprzeczne z Konstytucją i innymi ustawami. Dodatkowo, Prokurator Generalny zwraca uwagę, iż rozporządzenie nie może regulować “materii prawnych regulowanych innymi ustawami”.

Oceniając kwestionowany przepis rozporządzenia z punktu widzenia wskazanych kryteriów Prokurator Generalny wyraził przekonanie, iż nie odpowiada on wymaganiom stawianym przepisom wykonawczym. Upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego “nie obejmuje przyzwolenia na unormowanie w rozporządzeniu spraw stanowiących materię ustawową, tj. ustalenie definicji zabudowy jednorodzinnej”. To z kolei przesądza o niezgodności § 3 pkt 4 rozporządzenia z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy.

3. Minister Infrastruktury sformułował swoje stanowisko w sprawie w dwóch pismach, z 26 i 30 listopada 2001 r. Wyraził w nich przekonanie, iż § 3 pkt 4 rozporządzenia reguluje materię ustawową i wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego (pismo z 26 listopada, s. 3). W piśmie z 30 listopada Minister Infrastruktury przyjął, iż pojęcia “zabudowa jednorodzinna” czy “dom jednorodzinny” należą do kategorii prawa cywilnego. Jednocześnie jednak Minister, w tym samym piśmie, zwrócił uwagę, iż wprowadzenie w rozporządzeniu pojęcia “zabudowy jednorodzinnej” wynikało z konieczności zróżnicowania wymagań technicznych w odniesieniu do poszczególnych grup budynków regulowanych tym aktem. Minister podkreślił ponadto, iż celem kwestionowanego przepisu nie było wkroczenie w materię ustawową, lecz wyłącznie określenie cech technicznych zabudowy jednorodzinnej w odróżnieniu, przykładowo, od zabudowy wielorodzinnej czy zagrodowej. Minister Infrastruktury poinformował, że przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia przewiduje się usunięcie z tekstu tegoż aktu definicji “zabudowy jednorodzinnej”.

II

Na rozprawie 2 lipca 2002 r. przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego powtórzył sformułowane na piśmie pytanie do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali wyrażone wcześniej na piśmie i przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zwrócenie uwagi na to, iż Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zawiera 322 paragrafy. Jediną podstawą ustawową jego wydania jest art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, który upoważnia właściwego ministra “do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie uwzględniając wymagania, o których mowa w art. 5”. W tak krótkim, rzecz można “hasłowym”, upoważnieniu ustawowym ustawodawca nie mógł zawrzeć szczegółowych i precyzyjnych wskazówek co do treści 322 przepisów rozporządzenia i regulacji zawartej w załączniku do niego. Trybunał podkreśla jednak, że wyraźną wolą ustawodawcy było wyodrębnienie zagadnień technicznych od materii normatywnej. Dowodem tego jest treść art. 7 ust. 1 prawa budowlanego, który stanowi, iż warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych “zalicza się do przepisów techniczno-budowlanych”. Ustawodawca więc niejako z góry założył, jaki jest charakter i znaczenie norm zawartych w rozporządzeniach. W ślad za tym podziałem ustalono zawartość tzw. “słowniczków” ujętych w ustawie i w rozporządzeniu. Mimo iż art. 3 prawa budowlanego zawiera 18 punktów ustalających, na potrzeby ustawy, znaczenie poszczególnych terminów, nie znalazło się tam określenie “zabudowy jednorodzinnej”. Sformułowano je na poziomie rozporządzenia.

Trudno odmówić racji twierdzeniu Prokuratora Generalnego, iż ustawodawca wyraźnie nie upoważnił ministra do stanowienia definicji. Jednocześnie jednak jest oczywiste, co podkreśla Minister Infrastruktury, że niemożliwe byłoby określenie warunków technicznych bez kategoryzacji obiektów, których one dotyczą. Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, nie można uregulować w sposób generalny, w oderwaniu od rodzaju obiektu. Bez “słowniczka” zawartego w § 3 rozporządzenia nie można więc było wykonać delegacji ustawowej. Warunki techniczne, unormowane w ponad 300 paragrafach rozporządzenia, są zróżnicowane w zależności od tego, o jakie obiekty chodzi (przykładowo przepisy dotyczące ochrony pożarowej, czy izolacyjności cieplnej).

Na tym tle Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż przedmiotem pytania prawnego w niniejszej sprawie jest zgodność z upoważnieniem ustawowym jednej spośród 16 pozycji “słowniczka” zawartego w § 3 rozporządzenia. Przepis ten – tylko na potrzeby rozporządzenia – określa rozumienie pojęć takich, jak: działka budowlana, budynek mieszkalny, zabudowa wielorodzinna, zabudowa jednorodzinna, budynek zamieszkania zbiorowego, budynek użyteczności publicznej, piwnica, suterena, polska norma, itd. Zakwestionowanie zgodności z upoważnieniem ustawowym jednego tylko punktu “słowniczka” zawartego w rozporządzeniu można by tłumaczyć tym, iż kontrola konstytucyjna została wszczęta na skutek pytania prawnego, które – z założenia – ma być związane z konkretną sprawą, toczącą się przed sądem. Jest jednak kwestią wątpliwą, czy ostateczna decyzja w sprawie, na tle której NSA sformułował pytanie prawne, rzeczywiście zależy od odpowiedzi na nie. Istota sporu toczącego się przed NSA tkwi raczej w samej definicji “zabudowy jednorodzinnej” i w określeniu zakresu jej stosowania, nie zaś we wskazaniu aktu prawnego, w którym definicję tę powinno się zamieścić. Kwestia ta będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Podsumowując dotychczasowe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że trudno oceniać wybrany punkt spośród ponad 300 przepisów rozporządzenia przez pryzmat zgodności z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy. Można by uznać, że wszystkie 16 “definicji” z § 3 rozporządzenia wykracza poza legitymację ustawową, a pozostałe przepisy zostały wydane bez szczegółowego i

precyzyjnego upoważnienia. Ustawa bowiem w ogóle nie upoważniła ministra do stanowienia jakichkolwiek definicji, lecz tylko – w sposób generalny – do określenia warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rzecz jednak w tym, że ustawodawca świadomie dokonał podziału materii na normatywną, i tę uregulował w ustawach (Prawo budowlane i ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym) oraz techniczną, celowo pozostawioną rozporządzeniom. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, sprawa nie dotyczy więc przekroczenia granic umocowania z art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, lecz podziału materii na ustawową i “podustawową”. NSA zresztą, w uzasadnieniu pytania prawnego, nie eksponuje wykroczenia ministra poza ramy delegacji ustawowej, lecz właśnie okoliczność, iż definicja “zabudowy jednorodzinnej” powinna znaleźć się w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny, pozostawiając na uboczu kwestię teoretycznych, ogólnych podstaw rozróżnienia materii ustawowej i pozaustawowej, analizował konkretne postanowienie zawarte w kwestionowanym § 3 pkt 4 rozporządzenia, zgodnie z którym “ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o zabudowie jednorodzinnej – rozumie się przez to budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków w układzie: wolno stojącym, bliźniaczym, szeregowym, atrialnym, a także budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż 4 mieszkania lub zespół takich budynków”. Cel dalszych rozważań, to ustalenie, czy uzasadniona jest teza, iż zacytowane określenie powinno się znaleźć w ustawie oraz – jakie znaczenie prawne ma fakt sformułowania definicji w rozporządzeniu.

2. Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie nie podziela stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakoby definicja “domu jednorodzinnego” czy “zabudowy jednorodzinnej” należała do materii prawa cywilnego. Odrzucenie tego poglądu wynika zresztą wyraźnie z cytowanej przez NSA wypowiedzi prof. J. Ignatowicza. Rozwijając myśl tego autora, opacznie zinterpretowaną przez NSA, trzeba podkreślić, że prawo cywilne nigdy nie zajmowało się reglamentacją budownictwa w Polsce. Posłużenie się przez ustawodawcę w uchylonym art. 133 i 134 k.c. pojęciem domu jednorodzinnego nie miało nic wspólnego z prawem budowlanym, lecz było ściśle związane z obowiązującą w poprzedniej formacji gospodarczej kategoryzacją typów i form własności. W tym miejscu można przypomnieć, że Kodeks cywilny w swym pierwotnym kształcie wyróżniał własność społeczną, indywidualną i osobistą (dawne art. 126, 130 i 132 k.c.). Ta ostatnia przysługiwać mogła osobom fizycznym i była istotnie ograniczona przez wskazanie przedmiotu, którym mogły być tylko rzeczy “przeznaczone do zaspokajania osobistych potrzeb materialnych i kulturalnych właściciela i jego bliskich” (art. 132 § 1 k.c.). Urzeczywistnienie w praktyce podziału form własności wymagało wyraźnego, ustawowego określenia nieruchomości, które mogły stanowić przedmiot własności osobistej. Ustawodawca uczynił to w art. 133 k.c., który przewidywał osobistą własność domu jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, “jeżeli są przeznaczone do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych właściciela i jego bliskich i nie przekraczają rozmiarów określonych przez właściwe przepisy” (art. 134 k.c.). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zawarta w art. 133 k.c. i art. 134 k.c. wzmianka o domu jednorodzinnym nie miała związku z normami technicznymi obowiązującymi w prawie budowlanym i nie wpływała na kształtowanie pojęć z zakresu architektury i urbanistyki. Kryterium decydującym o traktowaniu domu jako przedmiotu własności osobistej było bowiem jego przeznaczenie, a mianowicie – zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych właściciela. Dwa identyczne – z technicznego punktu widzenia – domy, będące własnością jednej osoby fizycznej, z prawnego punktu widzenia nie mogły być kwalifikowane jako jednorodzinne. Tylko jeden z nich bowiem mógł służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych właściciela. W konsekwencji, ze względu na treść art. 132 § 1 i

art.133 k.c., drugi nie był już domem jednorodzinnym. Należało go traktować jak środek produkcji, przedmiot własności indywidualnej (art. 130 k.c.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe spostrzeżenie najlepiej dowodzi, iż celem powołanej regulacji kodeksowej nie było definiowanie pojęć z zakresu prawa budowlanego ani architektury, lecz reglamentowanie poszczególnych form własności.

W zmienionym systemie przepisy te zostały uchylone (już w 1990 r.) i obecnie, tak jak to podkreślił powoływany J. Ignatowicz, domy jednorodzinne przestały być specjalną kategorią prawa cywilnego. Trybunał Konstytucyjny z całym naciskiem wyraża przekonanie, że zdecydowanie niepożądany byłby powrót do cywilnoprawnego unormowania w tym zakresie, gdyż oznaczałoby ono ponowne zróżnicowanie własności ze względu na kryteria, które są dziś całkowicie pozbawione znaczenia. Na tle obecnie obowiązujących w Polsce przepisów prawa cywilnego jest niewątpliwe, że właściciel, niezależnie od tego, czy jest osobą fizyczną czy prawną, podmiotem publicznym czy prywatnym, może budować dowolnie wybrany przez siebie obiekt architektoniczny i stać się jego właścicielem. Kategoryzacja budowli jest dziś wyłącznie kwestią techniczną, a odpowiednim miejscem dla jej wprowadzenia są przepisy prawa budowlanego.

Akcentując istnienie jednolitego pojęcia własności, Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę na fakt, że zawarta w art. 140 k.c. definicja własności pozwala właścicielowi “czynić użytek ze swego prawa” w granicach określonych przez ustawy. W każdym wykładzie prawa rzeczowego jako pierwszy przykład ustaw wyznaczających granice prawa własności wskazuje się przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego. We współczesnym świecie, na obecnym poziomie zagęszczenia ludności i urbanizacji, jest rzeczą zupełnie naturalną, wręcz konieczną, ścisła reglamentacja procesów inwestycyjnych, w tym budownictwa. W systemie prawa polskiego stosowne przepisy zawarte są w wielu aktach prawnych. Najważniejsze ustawy to niewątpliwie prawo budowlane i ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, ale także ustawa o gospodarce nieruchomościami, prawo ochrony środowiska, itd. Trybunał Konstytucyjny uważa za oczywistą konieczność zróżnicowanie warunków, którym powinny odpowiadać obiekty budowlane w zależności od charakteru i przeznaczenia tych obiektów. Nie ulega wątpliwości, że wymagania techniczne stawiane domom jednorodzinnym (czy zabudowie jednorodzinnej) muszą różnić się od wymagań dotyczących domów wielorodzinnych, szkół, fabryk, teatrów, itd. Chodzi zarówno o samą konstrukcję budowli, jak i jej usytuowanie, otoczenie, dostęp, itp. Oczywiście jest też, że określenie wymagań stawianych poszczególnym rodzajom budowli powinno być poprzedzone określeniem tychże rodzajów, aby było wiadomo, jakim warunkom musi sprostać inwestor, by jego projekt został zatwierdzony i by uzyskać pozwolenie na budowę.

3. Powstaje pytanie, czy zdefiniowanie pojęć z zakresu budownictwa, architektury i urbanistyki powinno nastąpić na poziomie ustawowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedź zależy od tego, czy ustawy te zawierają regulacje dotyczące określonego typu obiektów. I tak, gdyby prawo budowlane lub ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym formułowały określone wymagania prawne w odniesieniu do “zabudowy jednorodzinnej”, gdyby po prostu posługiwały się tym pojęciem, niezbędne byłoby umieszczenie jego definicji w tekście samej ustawy. Jednak żadna z tych ustaw nie zawiera przepisów tej treści i nie posługuje się pojęciem “zabudowy jednorodzinnej”. Art. 30 prawa budowlanego odnosi się do budynków wielorodzinnych i zamieszkania zbiorowego, w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym jest mowa o obszarach, które mogą być “przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową”, czy do celów “zorganizowanej działalności inwestycyjnej” (art. 6 ust. 5

pkt 5 i 5a), nie ma tam jednak przepisów traktujących o zabudowie jednorodzinnej. W konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, trudno uzasadnić wymaganie, by ustawodawca formułował definicję legalną “zabudowy jednorodzinnej”, skoro nie posługuje się tym pojęciem w tekstach ustawowych.

Odpowiednie regulacje znalazły się tylko w kwestionowanym rozporządzeniu i tylko na jego potrzeby Minister określił, co należy rozumieć pod pojęciem “zabudowa jednorodzinna”. Nie ulega wątpliwości, że chodzi o wykorzystanie tego pojęcia wyłącznie w przepisach natury technicznej, nawiązujących do terminologii z dziedziny architektury, urbanistyki, techniki budowlanej, ciepłownictwa, pożarnictwa, itd. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym oznaczałoby usunięcie z obowiązującego prawa określenia “zabudowy jednorodzinnej” przy jednoczesnym pozostawieniu w tekście samego rozporządzenia regulacji odnoszącej się do tej zabudowy. Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy określenie przyjęte w § 3 pkt 4 rozporządzenia jest poprawne. Trybunał może jedynie postulować, traktując to jako generalną dyrektywę legislacyjną, by definicje tego rodzaju, jak zawarte w kwestionowanym § 3 rozporządzenia, były jak najbardziej zobiektywizowane, by opierały się na aktualnej wiedzy w zakresie urbanistyki i architektury; dobrze, by nie odbiegały zbyt daleko od znaczeń języka potocznego i przeciętnego, odpowiadającego zasadom doświadczenia życiowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ostatniemu kryterium w pełni odpowiada definicja zabudowy jednorodzinnej zawarta w nowym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 690), które wejdzie w życie 16 grudnia bieżącego roku i zastąpi rozporządzenie obecnie obowiązujące, będące przedmiotem uwagi w niniejszej sprawie. Otóż, § 3 pkt 2 nowego rozporządzenia określa “zabudowę jednorodziną” jako “jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub ich zespół, wraz z przeznaczonymi dla potrzeb mieszkających w nich rodzin budynkami garażowymi i gospodarczymi”.

Dotychczasowe rozważania, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przemawiają przeciwko pogładowi wyrażonemu przez NSA w uzasadnieniu pytania prawnego, jakoby zdefiniowanie na potrzeby rozporządzenia cytowanych przykładowo terminów ze słowniczka zawartego w § 3 rozporządzenia stanowiło ingerencję w prawo własności. Przeciwnie, ponieważ obowiązujące prawo cywilne nie uzależnia charakteru prawa własności od jego przedmiotu, pojęcia te nie determinują już obecnie zakresu tegoż prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie prawa własności na pewno nie dokonuje się przez definicje poszczególnych rodzajów budowli czy ich części.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie ma potrzeby ustawowego definiowania pojęć z zakresu techniki, budownictwa lub architektury. Z drugiej strony, określenia techniczne, zawarte w aktach wykonawczych, takie jak kwestionowana definicja zabudowy jednorodzinnej, nie wiążą przy interpretacji ustaw.

4. Mimo powyższych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny dostrzega problem, który wystąpił w sprawie toczącej się przed NSA. Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru, którego dotyczy niniejsza sprawa, określa go jako “teren jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej (...)”. Ponadto zawiera zastrzeżenie, iż “dla całego obszaru strefy B mają zastosowanie obostrzenia zawarte w statucie uzdrowiska”. Te wskazówki obowiązują władze budowlane i inwestorów, gdyż – zgodnie z art. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji – plan zagospodarowania przestrzennego stanowi powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego. W ocenie NSA, toczący się przed nim spór dotyczy tego, czy obiekty

budowlane, na które inwestor uzyskał już pozwolenie na budowę, stanowią – jak twierdzi inwestor – zabudowę jednorodzinną, czy też – jak twierdzi wojewoda – są innego rodzaju zabudową. NSA przyjmuje przy tym, iż stanowisko Trybunału w kwestii legalności definicji “zabudowy jednorodzinnej” przyniesie jednoznaczne rozstrzygnięcie sporu. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego zapatrywania, i to przynajmniej z dwóch względów.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w niniejszej sprawie stwierdzenie przez wojewodę nieważności decyzji administracyjnej zawierającej pozwolenie na budowę miało za podstawę art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a uzasadnieniem decyzji wojewody było szereg naruszeń prawa (m.in. brak powiadomienia osób trzecich o toczącym się postępowaniu, niezachowanie wymagań dotyczących rozwiązań wodno-kanalizacyjnych). Okoliczność, iż planowana inwestycja nie stanowi “zabudowy jednorodzinnej” stanowiła tylko jeden z argumentów uzasadniających decyzję wojewody. W konsekwencji, nawet zakwalifikowanie projektowanych domów jako zabudowy jednorodzinnej nie przesądzi jeszcze kwestii zgodności z prawem pozwolenia na budowę, które uzyskał inwestor.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że dotychczasowe rozważania wykluczają traktowanie określenia “zabudowy jednorodzinnej” z § 3 pkt 4 rozporządzenia jako rozstrzygającego ten spór. Określenie to ma bowiem znaczenie czysto techniczne i rozstrzyga wyłącznie o tym, jakie rozwiązania z zakresu techniki budowlanej należy stosować przy budowie domów o danych parametrach. Nie może natomiast służyć jako definicja legalna zabudowy jednorodzinnej w ramach całego systemu prawa, gdyż, co należy szczególnie zaakcentować, prawo obowiązujące takiej definicji po prostu nie zawiera. Terminom, którymi posługują się plany zagospodarowania przestrzennego, należy nadawać – w braku definicji legalnych – takie znaczenie, jakie mają w języku potocznym, w konkretnym przypadku uwzględniając język fachowy z danej dziedziny. Oceny, czy planowana zabudowa ma charakter jednorodzinny, trzeba dokonać uwzględniając okoliczności faktyczne. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż w niniejszej sprawie ani decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ani pozwolenie na budowę, nie zawierały sformułowania “zabudowa jednorodzinna”. W obu tych decyzjach znalazło się natomiast sformułowanie, iż chodzi o “budowę zespołu budynków mieszkalnych”, przy czym w pierwszej decyzji jest wzmianka o zabudowie szeregowej, w drugiej – o ilości mieszkań; miało ich być 30. W niniejszej sprawie zadaniem organu orzekającego o zgodności pozwolenia na budowę z planem zagospodarowania przestrzennego nie jest więc udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy “budowa zespołu budynków mieszkalnych” mieści się w definicji z § 3 pkt 4 rozporządzenia, lecz – czy planowana inwestycja może być uznana za zabudowę jednorodzinna. Dokonując oceny Sąd musi sięgać nie do kwestionowanej definicji, lecz – jak to wyżej wskazano – do języka potocznego. Sięgając do tego źródła nie sposób nie zauważyć, że pojęcie “zabudowy jednorodzinnej” kieruje uwagę w stronę przeznaczenia budynków dla jednej rodziny, zwłaszcza w zestawieniu z występującymi w ustawach pojęciami “budynku wielorodzinnego” i “budynku zamieszkania zbiorowego”. Takie też znaczenie tego terminu przyjął ustawodawca w nowym rozporządzeniu. Pomocnym w dokonaniu oceny przez Sąd powinno być też sięgnięcie do projektów architektonicznych. Trybunał Konstytucyjny zwraca bowiem uwagę, że ich autorzy w dokumencie zatytułowanym “Projekt zagospodarowania terenu”, sporządzonym we wrześniu 1997 r., w opisie technicznym wyraźnie wskazali, iż “Przedmiotem inwestycji jest budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych”. Inżynierowie projektujący inwestycję przystępowali więc do swych prac z założeniem, iż chodzi o budynki mieszkalne wielorodzinne.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na inne regulacje zawarte w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, które na pewno mają charakter wiążący przy interpretacji planów zagospodarowania przestrzennego i które powinny być wykorzystane do oceny zgodności decyzji o pozwoleniu na budowę z planem zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie art. 10 ustawy, określający zawartość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wspomina o ustalaniu w nim terenów przeznaczonych na “zabudowę jednorodzinna”, jednak stanowi on, między innymi, o ustaleniu “przeznaczenia terenów i linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach” (ust. 1 pkt 1), o ustaleniu “lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linii zabudowy i gabarytów obiektów, a także maksymalnych lub minimalnych wskaźników intensywności zabudowy” (ust. 1 pkt 6), czy o ustaleniu “granic obszarów: zorganizowanej działalności inwestycyjnej, rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, przekształceń obszarów zdegradowanych” (ust. 1 pkt 11). Zgodność projektowanej inwestycji z planem należy oceniać stosując kryteria, którymi posługuje się ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, a więc linie i gęstość zabudowy, gabaryty obiektów, itd. Jeśli parametry techniczne konkretnego budynku lub intensywność zabudowy, wykraczają poza wskazane w planie normatywne wymagania (np. maksymalna wysokość kalenicy, minimalna powierzchnia działki budowlanej), to zachodzi wówczas sprzeczność z planem zagospodarowania przestrzennego, choćby budynek odpowiadał opisowemu ujęciu planu. W niniejszej sprawie wymierne znaczenie może mieć porównanie intensywności zabudowy dopuszczonej w planie zagospodarowania przestrzennego z tą, jaka wynika z udzielonego pozwolenia na budowę.

Ocena ewentualnej praktyki, polegającej na dokonywaniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustaleń nieprzewidzianych w ustawie, nie może być przedmiotem uwagi Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Gdyby ustawodawca uznawał, iż celowym jest związanie twórców planów zagospodarowania przestrzennego ściśle określoną terminologią, należałoby postulować, by określił w sposób normatywny, na poziomie ustawy, te funkcje i przeznaczenie obszarów, którymi można się posługiwać w planach. W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym powinien się wówczas znaleźć przepis wyliczający enumeratywnie, jakie obszary mogą być wyszczególniane w planach zagospodarowania przestrzennego (w tym, przykładowo: zabudowa jednorodzinna, wielomieszkaniowa, przemysłowa, itp.). Następnie należałoby stworzyć definicje legalne każdego z tych pojęć. Dopiero przy takiej regulacji definicje te miałyby charakter wiążący przy ustalaniu, czy określony projekt inwestycyjny jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że w braku stosownej regulacji ustawowej określenie zawarte w rozporządzeniu takiego kryterium nie stanowi.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że definicje zawarte w § 3 rozporządzenia są ustanowione – zgodnie z treścią tegoż paragrafu – tylko na potrzeby tego rozporządzenia i nie można ich traktować jako wiążących w całym systemie prawa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.