

Warszawa, 27 listopada 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P.14/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 29 października 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sformułowanego w postanowieniu z dnia 3 lipca 2001 r.

1. Naczelny Sąd Administracyjny zgłasza wątpliwość co do konstytucyjności art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. nr 96, poz. 591 z późn. zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 maja 1999 r. w sprawie określenia odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej, wykonywanie robót ziemnych, budynków lub budowli w sąsiedztwie linii kolejowych oraz sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych i pasów przeciwpożarowych (Dz. U. nr 47, poz. 476 z późn. zm.). W pytaniu prawnym NSA przedstawione zostały następujące kwestie:

- 1) czy dyspozycja art. 46 ustawy, nakazująca określenie, w drodze rozporządzenia, odległości i warunków usytuowania przedmiotów w niej wymienionych nie narusza zasady wyrażonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji;
- 2) czy art. 4 pkt 7 ustawy, zawierający definicję „obszaru kolejowego”, jest przepisem kompletnym. Czy nie brakuje ustawowego unormowania zasad i trybu wydzielania i przejmowania tego obszaru w wypadku, gdy np. część jego stanowi własność hipoteczną osób trzecich.
- 3) czy przepisy § 4 i § 4a cyt. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nie regulują kwestii, które należą do kompetencji ustawodawcy. Czy § 4a ust. 1 nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego;
- 4) czy użyte w art. 46 ustawy określenie „w sąsiedztwie linii kolejowej” jest dostatecznie precyzyjne.

Zdaniem NSA, określenie w rozporządzeniu odległości i warunków, o których mowa w art. 46 ustawy, bez materialno-prawnego oparcia w ustawie, może być uznane za naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz konstytucyjnej normy „rozdzielenia materii między ustawę a rozporządzenie”.

2. Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podzielam.

Ad. pkt 1). Wbrew twierdzeniu NSA, materialno-prawnym oparciem dla upoważnienia do unormowania, w drodze rozporządzenia, kwestii wymienionych w pytaniu prawnym jest dyspozycja art. 42 ustawy. Przepis ten określa ogólne warunki usytuowania drzew i krzewów, wykonywania robót ziemnych oraz stawiania budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowych. Warunkiem tym jest zachowanie takiej odległości usytuowania, która nie zakłóca działania urządzeń do eksploatacji linii kolejowych, a także nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego. Konkretyzacja owego warunku, polegająca na określeniu odległości przedmiotu usytuowania od granic obszaru kolejowego, została zlecona przez ustawodawcę Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej. Organ ten, stosownie do upoważnienia zawartego w art. 46 ustawy, w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie, które określa odległości minimalne od granicy obszaru kolejowego do miejsca wykonywanych robót ziemnych oraz sytuowanych budynków i budowli.

Przepisy zawarte w omawianym rozporządzeniu mają charakter przepisów techniczno-budowlanych, które – moim zdaniem - nie należą do materii ustawowej. Analogiczna zasada podziału materii między ustawę i rozporządzenia została przyjęta w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. nr 106, poz. 1126 z późn. zm.). **Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 cyt. wyżej ustawy, do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie.** Warunki te określają właściwi ministrowie właśnie w drodze rozporządzenia (art. 7 ust. 2). Nie ma więc podstaw do kwestionowania konstytucyjności art. 46 ustawy o transporcie kolejowym tylko z tego powodu, że upoważnia organ władzy wykonawczej do określenia odległości i warunków usytuowania podobnych obiektów.

Przepis art. 46 ustawy nie narusza zasady wyrażonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia własności, związane z funkcjonowaniem transportu

kolejowego, kreuje natomiast art. 42 ustawy. Z treści tego przepisu wynikają bowiem **zakazy sytuowania** drzew i krzewów, wykonywania robót ziemnych oraz stawiania budynków i budowli w odległościach od obszaru kolejowego nie gwarantujących bezpiecznego funkcjonowania kolei. **Ograniczenie prawa własności w tym zakresie nastąpiło więc w drodze ustawy.** Ustawodawca upoważnił i zobowiązał zarazem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej jedynie do szczegółowego określenia „parametrów” tego ograniczenia.

Ograniczenie prawa własności wynikające z art. 42 ustawy należy uznać za konieczne ze względu na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Przesłankę konstytucyjną tego ograniczenia zawiera art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. **Bezpieczny transport kolejowy jest bowiem jednym z warunków zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego.**

Dyspozycja art. 42 ustawy nie narusza istoty prawa własności. Zakres dopuszczalnego ograniczenia własności nie pozostaje przy tym w kolizji z zasadą proporcjonalności, sformułowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Ad. pkt 2). Wątpliwości dotyczące art. 4 pkt 7 ustawy są bezpodstawne. Zarzut braku określenia w nim zasad i trybu wydzielania i przejmowania obszaru kolejowego jest chyba wynikiem nieporozumienia. Zawarta w art. 4 pkt 7 definicja „obszaru kolejowego” jest, moim zdaniem, poprawna i kompletna. Ewentualne zasady postępowania w sprawach dotyczących ustalania granic oraz przejmowania (przekazywania) tego obszaru nie mogą być przedmiotem unormowania o charakterze definicyjnym. Kwestie te są regulowane innymi przepisami, w tym zwłaszcza przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543).

Ad. pkt 3). Treść przepisów § 4 i § 4a rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46 ustawy mieści się w granicach upoważnienia. **Są to przepisy techniczno-budowlane, normujące w sposób szczegółowy odległości, jakie powinny być zachowane między miejscem wykonywania robót ziemnych lub sytuowania budynków i budowli a granicą obszaru kolejowego.** Prawo budowlane zaś stanowi, że normatywne usytuowanie obiektów budowlanych należy do kompetencji właściwego organu władzy wykonawczej.

Ad. pkt 4) Użyte w art. 46 ustawy określenie „w sąsiedztwie linii kolejowej”, moim zdaniem, nie wymaga bliższego sprecyzowania, skoro przedmiotem unormowania ma być **odległość usytuowania przedmiotu (robót ziemnych,**

budynków, budowli) od granicy obszaru kolejowego. W tej sytuacji nie miałyby żadnego znaczenia praktycznego określenie odległości, jaką uznaje się za „sąsiedztwo linii kolejowej”.

Sporządził: Witold Pawełko