

WYROK

z dnia 24 marca 2003 r.

Sygn. akt P 14/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Ewa Łętowska,

protokolant – Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Infrastruktury i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2003 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 4a ust. 1 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 ze zm.) z art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) oraz z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 84, poz. 934, z 2000 r. Nr 84, poz. 948, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1314 oraz z 2001 r. Nr 154, poz. 1800) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 4a ust. 1 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 oraz z 2000 r. Nr 52, poz. 627):

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 kwietnia 2003 r. w Dz. U. Nr 61, poz. 554.

- jest zgodny z art. 46 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.
- nie jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji;

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) umorzyć postępowanie w części dotyczącej kontroli przepisu art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE::

I

1. Postanowieniem z 3 lipca 2001 r. (sygn. akt IV SA 1604/99) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności przepisów art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz przepisu § 4a ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 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 2000 r. Nr 52, poz. 627) z art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, a także z przepisami art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny wniósł pytanie prawne w związku z rozpoznawaną skargą na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 17 sierpnia 1999 r., Nr KOB 647/Ar/99. Na podstawie zaskarżonej decyzji Kolegium uchyliło decyzję Nr 354/99 Burmistrza Gminy Warszawa-Ursynów, ustalając warunki zagospodarowania terenu pod inwestycję biurowo-magazynową i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję organu I instancji z powodu „nie odniesienia się do obowiązku zachowania unormowanej przepisami prawa odległości usytuowania inwestycji od granic obszaru kolejowego, zlokalizowanego w obszarze MK – 26”. Decyzja ta zezwalała bowiem na lokalizację inwestycji w obrębie metra, które – według ustawy o transporcie kolejowym, stanowi obszar kolejowy (art. 3).

Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość, czy upoważnienie ustawowe (art. 46 ustawy o transporcie kolejowym), nakazujące w drodze rozporządzenia uregulowanie m.in. kwestii odległości i warunków dopuszczających wykonywanie robót ziemnych, budynków lub budowli w sąsiedztwie linii kolejowych jest zgodne z Konstytucją, a także czy wydane na tej podstawie rozporządzenie nie narusza zasady wyrażonej w art. 64 Konstytucji – ograniczenia prawa własności wyłącznie w drodze ustawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, art. 46 ustawy o transporcie kolejowym zawiera upoważnienie do samoistnego uregulowania w rozporządzeniu spraw pominiętych w ustawie, a wydany na tej podstawie materialnoprawny przepis § 4a ust. 1 rozporządzenia, nie ma charakteru przepisu wykonawczego, przez co jest niezgodny z art. 92 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny odnosząc się do przedmiotowego pytania prawnego podniósł na wstępie, że w petitum pytania zaskarżono przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia,

podczas gdy z uzasadnienia pytania wynika, że zarzuty dotyczą przepisu § 4a ust. 1 rozporządzenia, zabraniającego sytuowania budynków i budowli w odległości mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego i 20 m od osi skrajnego toru kolejowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego budzi także wątpliwości konstrukcja pytania prawnego co do kontroli przepisów art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, z których pierwszy zawarty jest w tzw. słowniczku, a drugi stanowi upoważnienie do wydania kwestionowanego rozporządzenia. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że przepisy te, ze względu na swą treść, nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięcia sprawy zawisłej w NSA. Zawierają one bowiem określenie obszaru kolejowego oraz określenie materii jaka ma być uregulowana aktem wykonawczym. Z tych powodów przepisy ustawy nie mogą być przedmiotem badania w trybie pytania prawnego, a tylko ewentualnie w trybie kontroli abstrakcyjnej, co skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że Naczelny Sąd Administracyjny kwestionując konstytucyjność art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, zarazem wskazuje go jako wzorzec kontroli, co stanowi swego rodzaju niekonsekwencję. Natomiast art. 4 pkt 7 ustawy reguluje pojęcie obszaru kolejowego i nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia sprawy.

Prokurator Generalny przyjmując, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest § 4a ust. 1 rozporządzenia, zwrócił uwagę, że obecna treść § 4 i § 4a ukształtowana została rozporządzeniem zmieniającym z dnia 20 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 627), a więc po dacie zaskarżonej do NSA decyzji. Pierwotnie przepis ten przewidywał odległość robót ziemnych i budynków od granicy obszaru kolejowego nie mniejszą niż 20 m.

Analiza ustawy o transporcie kolejowym, a zwłaszcza jej art. 3, art. 4 pkt 4 i 7 oraz przepisów rozdziału 6 ustawy, określających warunki usytuowania drzew i krzewów, wykonywania robót ziemnych oraz stawiania budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowych prowadzi – w ocenie Prokuratora Generalnego – do wniosku, iż ustawodawca kierując się potrzebą bezpieczeństwa ruchu kolejowego i osób z urządzeń tych korzystających, a także bezpieczeństwem przyległych do obszaru kolejowego budowli i budynków oraz osób w nich przebywających – ustalił szczególne zasady zagospodarowania i korzystania z pasów gruntu przyległych do tych dróg (art. 4 pkt 4 i 7 ustawy). Warunki techniczne funkcjonowania kolei oraz wymogi bezpieczeństwa osób i mienia skłoniły ustawodawcę do ograniczonej ingerencji w prawo własności podmiotów, których nieruchomości przylegają do linii kolejowych (metra).

Prokurator Generalny podkreślił, że zasadnicze elementy ograniczenia prawa własności wprowadzono w ustawie o transporcie kolejowym. Zakwestionowany przepis rozporządzenia precyzuje natomiast w metrach odległości zabudowy terenu od granicy obszaru kolejowego i od osi skrajnego toru. Są to dwa elementy odległości wzajemnie się uzupełniające. Regulacja tej problematyki w rozporządzeniu – a nie w ustawie – nie przesądza, zdaniem Prokuratora Generalnego, o niekonstytucyjności przepisu § 4a ust. 1. Jest to bowiem norma o charakterze technicznym, wyraźnie wypływająca z przepisów ustawy. Należy przy tym dodać, że odległości te nie mają charakteru bezwzględnych, bo w myśl art. 46a ustawy, w konkretnych sytuacjach, możliwe są odstępstwa od zasad określonych w art. 46 ustawy, a zatem także od zasad określonych, na jego podstawie, w rozporządzeniu. Wynika z tego, że ustawodawca w regulacji tej kierował się najwyższym dobrem konstytucyjnym, jakim jest ochrona życia i zdrowia człowieka, w konfrontacji z prawem własności.

Z tych powodów brak jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, wystarczających przesłanek do podzielenia sugestii NSA, że przepis § 4a ust. 1 rozporządzenia narusza przepisy art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Prokurator Generalny podniósł, że zawarte w art. 46 ustawy upoważnienie do wydania rozporządzenia ma charakter szczegółowy i wyraźnie zobowiązuje odpowiednich ministrów do określenia m.in. odległości i warunków dopuszczających

wykonywanie robót ziemnych, usytuowanie budynków lub budowli w sąsiedztwie linii kolejowych. Przedmiot i zakres tej regulacji określa także art. 4 pkt 4 i 7 oraz przepisy rozdziału 6 ustawy. Regulacja odległości przyjęta w § 4a ust. 1 ma na celu realizację przepisów ustawowych, spełnia zatem warunki określone w upoważnieniu, a w konsekwencji badany przepis rozporządzenia pozostaje w zgodzie z art. 46 ustawy o transporcie kolejowym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie rozważań Prokurator Generalny podniósł, że całkowite pominięcie przez organ pierwszej instancji, wydający decyzję lokalizacyjną budynku – przepisów ustawy o transporcie kolejowym mimo, że w pobliżu przebiega linia metra, wydaje się stanowić oczywiste uchybienie tego organu. Przepisy prawa budowlanego oraz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie nakazują uwzględnić, przy wydawaniu zezwolenia na budowę, nie tylko przepisy tych ustaw, ale także innych ustaw zawierających szczególne przepisy w tym przedmiocie. Podobne regulacje zawiera np. ustawa z 1985 r. o drogach publicznych (art. 4 pkt, 1 i 2 oraz art. 34 i n.), ustawa z 1974 r. – Prawo wodne (art. 13-16 i 60-61), ustawa z 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (art. 88).

3. Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku z 28 lutego 2002 r. stwierdził, że art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ponadto uznał, że § 4a ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 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 ze zm.) jest zgodny z art. 46 ustawy o transporcie kolejowym oraz z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu materialnoprawnym oparciem dla upoważnienia do unormowania, w drodze rozporządzenia, kwestii wymienionych w pytaniu prawnym jest dyspozycja art. 42 ustawy o transporcie kolejowym. Przepis ten określa ogólne warunki usytuowania drzew i krzewów, wykonywania robót ziemnych oraz stawiania budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowych. Konkretyzacja zawartych tam warunków, polegająca na określeniu odległości przedmiotu usytuowania od granic obszaru kolejowego, zgodnie z upoważnieniem art. 46 ustawy, leży w kompetencji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przepisy zawarte w powołanym rozporządzeniu mieszczą się w granicach upoważnienia, mają charakter przepisów techniczno-budowlanych, które nie należą do materii ustawowej. Ograniczenie prawa własności wynika z art. 42 ustawy o transporcie kolejowym i należy je uznać za konieczne ze względu na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. W konsekwencji przepis art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, upoważniający do wykonania przepisów ustawy, nie narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Dokonując oceny art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie kolejowym, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że zawarta w tym przepisie definicja „obszaru kolejowego” wydaje się być poprawna i kompletna, a zasady postępowania w sprawach dotyczących ustalania granic oraz przejmowania tego obszaru są regulowane innymi przepisami.

4. Minister Infrastruktury w pisemnym stanowisku z 21 grudnia 2001 r. podzielił pogląd, że przepis art. 46 ustawy o transporcie kolejowym zawiera upoważnienie do uregulowania w rozporządzeniu spraw, które powinny być ujęte w ustawie. W konsekwencji regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie § 4a ust. 1 rozporządzenia z 27 czerwca 1997 r., ustanawiająca ograniczenia w zakresie prawa własności, jest niezgodna z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Minister Infrastruktury poinformował, że w 2002 r. przewidziana jest zmiana ustawy o transporcie kolejowym, która ma na celu uwzględnienie w treści ustawy regulacji zawartej w § 4 i 4a rozporządzenia.

II

Na rozprawie 24 marca 2003 r. nie stawiał się, pomimo prawidłowego zawiadomienia, przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zasadnicze motywy pytania prawnego Sądu przedstawił Sędzia – sprawozdawca.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał sformułowany na piśmie pogląd o zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o transporcie kolejowym z przepisami Konstytucji oraz § 4a ust. 1 rozporządzenia z ustawą i przepisami Konstytucji.

Przedstawiciel Ministra Infrastruktury na rozprawie odstąpił od stanowiska zajętego w piśmie 21 grudnia 2001 r., w którym podzielił stanowisko NSA wyrażone w pytaniu prawnym, że przepis art. 46 ustawy o transporcie kolejowym zawiera upoważnienie do uregulowania w rozporządzeniu spraw, które powinny być uregulowane w ustawie. Jednocześnie przedstawiciel Ministra Infrastruktury wniósł o uznanie, że § 4a ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 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 ze zm.) jest zgodny z art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) oraz z wskazanymi wzorcami Konstytucji. Zgodził się z oceną przedstawiciela Sejmu, iż zakwestionowany przepis rozporządzenia mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i ma charakter techniczno-budowlany.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podobnie jak w stanowisku pisemnym, wniósł o umorzenie postępowania w części dotyczącej kontroli przepisów ustawy o transporcie kolejowym, ewentualnie – w przypadku badania przepisu art. 46 ustawy – o uznanie, że przepis ten jest zgodny z wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Ponadto podtrzymał pogląd o zgodności § 4a ust. 1 rozporządzenia z art. 46 ustawy o transporcie kolejowym oraz z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego pytaniu prawnym, Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość, czy art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz czy przepis § 4a ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 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 ze zm.) jest zgodny z art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, a także z przepisami art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę stanowisko Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny rozważył na wstępie, czy istnieją podstawy do umorzenia postępowania w zakresie badania zakwestionowanych przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Jak podniósł Prokurator Generalny, przepisy art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy, ze względu na swą treść, nie

mogą stanowić podstawy rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a w konsekwencji nie mogą być przedmiotem badania w trybie pytania prawnego.

Odrębną kwestią, nie podlegającą ocenie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest stwierdzenie czy w decyzji o warunkach zabudowy powinny znaleźć się ustalenia uwzględniające kwestionowaną regulację, zwłaszcza gdy tak jak w sprawie zawisłej przed NSA, chodzi o lokalizację budynku w sąsiedztwie metra.

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest więc kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że w uzasadnieniu pytania prawnego Naczelny Sąd Administracyjny nie wskazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało postawione (por. art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Z nadesłanych akt sprawy toczącej się przed NSA wynika, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło decyzję Burmistrza Gminy Warszawa-Ursynów o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ze względu na brak „odniesienia się do obowiązku zachowania unormowanej przepisami prawa odległości usytuowania inwestycji od granic obszaru kolejowego”.

Decyzja Burmistrza Gminy została wydana na podstawie art. 40 ust. 1 i 3 oraz art. 42 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.). W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, brak ustalenia w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nieprzekraczalnej linii zabudowy od obszaru kolejowego, skutkuje jej wadliwością. Jako organ badający decyzję pod kątem zgodności z prawem, NSA powinien ocenić, czy w decyzji organu pierwszej instancji zabrakło stosownych postanowień co do lokalizacji inwestycji względem istniejących już obiektów, czy też takie ustalenia są elementem postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Wniesienie przez NSA pytania prawnego każe domniemywać, że Sąd uznał, iż rozstrzygnięcie w kwestii lokalizacji budowli względem linii metra powinno znaleźć się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powziął przy tym wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisów mogących mieć w przyszłości zastosowanie w tej sprawie.

W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny zakwestionował § 4a ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 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 odsłaniających i pasów przeciwpożarowych, do którego odwoływało się Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a także art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, na mocy którego zostało wydane powołane rozporządzenie.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że upoważnienie ustawowe nie może być samo w sobie podstawą orzeczenia sądowego, nie zawiera bowiem treści merytorycznych. W tym miejscu należy podnieść, że w swojej decyzji uchylającej decyzję Burmistrza Gminy Warszawa-Ursynów, Samorządowe Kolegium odwoławcze uznało, iż decyzja o warunkach zabudowy powinna zawierać także ustalenia podjęte w oparciu o przepisy

rozporządzenia, którego podstawą jest art. 46 ustawy o transporcie kolejowym. Samo upoważnienie – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, przez to że przekazuje do regulacji podstawowej sprawy związane z realizacją gwarantowanego w Konstytucji prawa własności.

Należy mieć na uwadze, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 46 ustawy o transporcie kolejowym przesądzałoby o bycie rozporządzenia. Przepis ten jest normą kompetencyjną, upoważniającą właściwego ministra do wprowadzenia określonego uregulowania. Merytoryczne uregulowanie wykonawcze nie mogłoby zaistnieć bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego. Niewątpliwie zatem, poprawność (lub wadliwość) konstytucyjna upoważnienia może w pewnych sytuacjach mieć znaczenie dla sądu orzekającego w konkretnej sprawie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2002 r., P. 7/00, OTK ZU nr 2/2002, s. 163; wyrok z 12 marca 2002 r., P. 9/01, OTK ZU nr 2/2002, s. 197). Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu. Stwierdzenie niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego skutkowałoby eliminacją z porządku prawnego kwestionowanego w pytaniu prawnym rozporządzenia i zbędnością oceny jego przepisów.

Dlatego też, Trybunał Konstytucyjny uznał za uzasadnione zbadanie w pierwszej kolejności art. 46 ustawy o transporcie kolejowym. Niedopuszczalnym byłoby bowiem zastosowanie jako wzorca badania rozporządzenia, przepisu upoważniającego, który mógłby okazać się niezgodny z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie kolejowym, który stanowi definicję pojęcia „obszar kolejowy” nie zawiera elementów materialnych mogących stanowić punkt odniesienia dla kwestii stanowiącej istotę rozstrzygnięcia NSA i z tego względu nie może stać się przedmiotem postępowania w trybie konkretnej kontroli norm.

Z przytoczonych powodów postępowanie w części dotyczącej kontroli przepisu art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.) podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3. Zakwestionowany przepis § 4 a ust. 1 rozporządzenia z 5 maja 1999 r. został wydany na podstawie art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.). Zgodnie z upoważnieniem, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji określa, w drodze rozporządzenia, odległości i warunki dopuszczające usytuowanie drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej, wykonywanie robót ziemnych, budynków lub budowli w sąsiedztwie linii kolejowych, a także sposób urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych.

Wymagania, jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń określa art. 92 ust. 1 Konstytucji który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253). Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie zawarte w art. 46 ustawy o transporcie kolejowym spełnia te warunki. Wskazuje formę aktu prawnego, podmiot uprawniony do jego wydania oraz rodzaj spraw przekazanych do uregulowania.

Wskazówki co do treści rozporządzenia wynikają nie tylko z art. 46 ustawy. Upoważnienie wiąże się bezpośrednio z normą zawartą w art. 42 ustawy o transporcie kolejowym, która przewiduje, że usytuowanie drzew i krzewów, wykonywanie robót ziemnych oraz stawianie budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowych może mieć miejsce w odległości nie zakłócającej działania urządzeń do eksploatacji linii kolejowych, a także nie powodującej zagrożenia bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego. Wbrew twierdzeniom NSA, sam ustawodawca odniósł się zatem do kwestii usytuowania obiektów sąsiadujących z obszarem kolejowym. Tym samym nie można zgodzić się z poglądem NSA, że przepis rozporządzenia reguluje samoistnie sprawy pominięte w ustawie.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2002 r., wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala na zrekonstruowanie wytycznych także z innych przepisów ustawy (sygn. P. 1/01, OTK ZU nr 3/2002, poz. 36).

4. Trybunał Konstytucyjny nie podziela również postawionego w pytaniu prawnym zarzutu, iż art. 46 ustawy o transporcie kolejowym narusza przepisy Konstytucji, przez to że przekazuje do regulacji podstawowej materię, stanowiącą domenę ustawodawcy. Zdaniem pytającego Sądu upoważnienie wkracza w sferę konstytucyjnych praw i wolności, w tym wypadku w prawo własności, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji może podlegać ograniczeniu tylko na mocy ustawy. Zasada ograniczenia prawa własności wyłącznie w drodze ustawy, wynika także z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi dla ustanawiania ewentualnych ograniczeń, należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności przekazania kompetencji normodawczej organowi wykonawczemu.

Analiza przepisów ustawy o transporcie kolejowym dowodzi, że przepisem ustawy o transporcie kolejowym, ograniczającym uprawnienia właścicielskie jest art. 42, który przewiduje obowiązek stawiania budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowych w odległości nie zakłócającej działania urządzeń do eksploatacji linii kolejowych, a także nie powodującej zagrożenia bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego. W istocie do regulacji podstawowej przekazano jedynie określenie odległości, w jakiej należy sytuować budynki. Ustawa o transporcie kolejowym dopuszcza przy tym odstępstwo od warunków usytuowania budynków określonych na podstawie art. 46, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego, a także nie spowoduje zakłócenia działania urządzeń służących do eksploatacji linii kolejowej.

Treść wskazanych przepisów odwołuje się, jak łatwo zauważyć, do pojęć, którymi posłużył się ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji, precyzując przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Warunki techniczne funkcjonowania kolei oraz wymogi bezpieczeństwa osób i mienia skłoniły ustawodawcę do ograniczonej ingerencji w prawo własności podmiotów sąsiadujących z infrastrukturą kolejową.

W systemie prawa polskiego najpełniejszą definicję prawa własności zawiera art. 140 k.c. Według tego przepisu wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno – gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Ustawowe granice treści i wykonywania własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające – pod określonymi warunkami – na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Niektóre przepisy mają charakter cywilno-prawny i wynikają z norm prawa cywilnego, jak np. dotyczące prawa sąsiedzkiego. Większość ograniczeń prawa własności

ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego (wyrok z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

Zasadą jest, że ograniczenia te muszą być sformułowane na poziomie ustawowym. W systemie prawa polskiego stosowne przepisy zawarte są w wielu aktach prawnych. W procesie budowlanym szczególnego uwzględnienia wymagają przepisy ustawy z 7 lipca 1997 r. – prawo budowlane i ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Konieczność zróżnicowanie warunków, którym powinny odpowiadać obiekty budowlane w zależności od charakteru i przeznaczenia tych obiektów, nie powinna budzić wątpliwości. Chodzi tu zarówno o samą konstrukcję budowli, jak i jej usytuowanie, otoczenie, dostęp, itp. (por. wyrok z 2 lipca 2002 r., P 11/01, OTK ZU nr 4/2002, poz. 47).

Omawiane ograniczenia prawa własności sformułowane na poziomie ustawowym zmierzają do zapewnienia ładu architektonicznego i przestrzennego, co ma także znaczenie dla praw innych osób oraz ich bezpieczeństwa. Dlatego też, np. art. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zapewnia każdemu prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych, ale „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego”. Z kolei art. 5 ustawy – prawo budowlane przewiduje, że „obiekt budowlany należy projektować, budować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej”. Skutkiem przyjęcia takiego rozwiązania jest konieczność stosowania wymienionych przepisów przy interpretacji przepisów szczególnych ustawy, przepisów wykonawczych, a także innych przepisów, które mają zastosowanie w procesie budowlanym.

Tego typu regulacje nie naruszają istoty prawa własności. Definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa. Kodeks cywilny jako uprawnienia podstawowe wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą (art. 140). Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy. Atrybuty korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu. Nawet przeto, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku ich pozbawiony, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał (J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, Wydawnictwa Prawnicze PWN, s. 76). Ograniczenie dowolności lokalizacji budynku na działce będącej przedmiotem własności, z uwagi na sąsiedztwo obszaru kolejowego, nie oznacza zatem naruszenia istoty prawa własności.

W konkluzji należy stwierdzić, że badany art. 46 ustawy o transporcie kolejowym nie upoważnia organów wykonawczych do wkroczenia w prawo własności, a jedynie zobowiązuje właściwego ministra do sformułowania przepisów o charakterze techniczno-budowlanym, służących zapewnieniu realizacji zasad sformułowanych w art. 42 ustawy, stanowiących ingerencję w prawo własności w granicach niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowości ruchu kolejowego. Dlatego też, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 46 ustawy o transporcie kolejowym nie narusza art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

5. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, wykonując delegację zawartą w ustawie o transporcie kolejowym, określił w rozporządzeniu z 5 maja 1999 r. m.in. odległości, w jakich mogą być usytuowane budynki i budowle sąsiadujące z obszarem kolejowym. Odległość ta wynosi nie mniej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m.

Regulacja ta, zdaniem Sądu zadającego pytanie prawne jest niezgodna z art. 46 ustawy o transporcie kolejowym i narusza przepisy art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym konkretnym przypadku należy zatem stwierdzić, czy kwestionowany przepis rozporządzenia nie ustanawia w istocie ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, co byłoby niezgodne z zasadami wynikającymi z powołanych przepisów Konstytucji.

Po pierwsze należy uznać, że kwestionowany przepis rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 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 ze zm.) pozostaje w zgodzie z upoważnieniem sformułowanym w art. 46 ustawy o transporcie kolejowym, a tym samym nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 46 ustawy o transporcie kolejowym zobowiązuje właściwego ministra do „określenia odległości i warunków dopuszczających wykonywanie robót ziemnych, budynków lub budowli w sąsiedztwie linii kolejowych”. Upoważnienia tego nie można odczytywać jednak tylko na tle art. 46 ustawy, bo wówczas miałyby ono charakter blankietowy i byłoby niezgodne z konstytucją.

Materialno-prawnym oparciem dla uregulowania kwestii odległości jest, jak wykazano wcześniej, art. 42 ustawy o transporcie kolejowym. Kwestie tę reguluje również art. 46a, dopuszczający odstępstwo od reguł ustalonych na podstawie art. 46 ustawy o transporcie kolejowym. Badany akt prawny spełnia zatem ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, jakie powinno spełniać rozporządzenie. Jako akt wydawany w celu wykonania ustawy rozporządzenie ma konkretyzować regulację ustawową i nie może obejmować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę. Rozporządzenie musi być zgodne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale również z innymi ustawami regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. Nie może ono wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, a nawet nie powinno powtarzać przepisów ustawowych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2000 r., U. 2/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 296).

Aby rozporządzenie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, nie może ponadto zawierać treści zastrzeżonych do regulacji ustawowej. Samo ograniczenie w zakresie korzystania z prawa własności musi wynikać z ustawy, która stanowi również podstawę wydania aktów wykonawczych.

Powyższą zasadę rozdziału materii ustawowej od podustawowej odzwierciedlają rozwiązania przyjęte np. w ustawie – Prawo budowlane. Jak już wspomniano art. 5 ustawy – Prawo budowlane nakazuje aby obiekt budowlany był projektowany, budowany, użytkowany i utrzymywany zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (...). Przestrzeganie przewidzianej w art. 5 zasady zapewniają przede wszystkim przepisy techniczno-budowlane wydane na podstawie art. 7 ust. 2 prawa budowlanego. W świetle art. 7 ust. 1 prawa budowlanego zalicza się do nich warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych.

Wydane na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) precyzuje m.in. zasady usytuowania budynków, z zachowaniem odległości podanych w rozporządzeniu, a także w przepisach odrębnych i szczególnych. Analogicznie, jak kwestionowany przepis rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej reguluje zasady usytuowania budynków względem innych obiektów z uwzględnieniem konkretnych dopuszczalnych odległości.

Nowe rozporządzenie weszło w życie z dniem 16 grudnia 2002 r. i uchyliło wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa

z 14 grudnia 1994 r. o tym samym tytule. Trybunał Konstytucyjny badał wielokrotnie przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 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.), podkreślając przy tym, że ustawodawca świadomie dokonał podziału materii na normatywną, i tę uregulował w ustawach (prawo budowlane i prawo o zagospodarowaniu przestrzennym) oraz techniczną, celowo pozostawianą w rozporządzeniu (wyroki z: 2 lipca 2002 r., P 11/01, OTK ZU nr 4/2000, poz. 47; 11 maja 1999 r., P. 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; 6 marca 2000 r., P. 10/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 56).

Z uzasadnień powołanych wyroków wynika pośrednio, jakie treści mieszczą się w pojęciu przepisów techniczno-budowlanych. Z pewnością nie są to normy rozporządzenia, które dotyczą stosunków własnościowych, regulowanych tzw. prawem sąsiedzkim. Dlatego też Trybunał uznał, że § 12 ust. 7 rozporządzenia pozwalający na wydanie przez właściwy organ pozwolenia na budowę przy granicy działki – w przypadku braku dobrowolnie wyrażonej zgody przez właściciela działki sąsiedniej, należy do materii, która może być regulowana wyłącznie przepisami rangi ustawowej.

Podobnie, w wyroku z 16 marca 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ustalający dopuszczalne odległości dla lokalizacji budynku względem granicy działek sąsiednich jest niezgodny z upoważnieniem ustawowym, ale tylko w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej. Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował natomiast badanego przepisu w zakresie, w którym przepis ten precyzuje odległości między projektowaną zabudową, a istniejącymi elementami zagospodarowania działki sąsiedniej (OTK ZU nr 2/2002, poz. 33).

W świetle podjętych ustaleń, zakwestionowaną normę § 4a ust. 1 rozporządzenia 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), należy uznać za przepis o charakterze techniczno-budowlanym.

Badany przepis czyni zadość wymaganiom formalnym ustanowionym w art. 92 Konstytucji, a w płaszczyźnie materialnej – nie zawiera unormowań, które stanowią materię ustawową.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego § 4a ust. 1 rozporządzenia z 5 maja 1999 r. konkretyzuje przepisy ustawy o transporcie kolejowym, a nie stanowi jej uzupełnienia. Nie wkracza również w sferę konstytucyjnych praw właściciela, bo te ogranicza ustawa o transporcie kolejowym, określając obowiązek stawiania budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowych w odległości nie zakłócającej działania urządzeń do eksploatacji linii kolejowych, a także nie powodującej zagrożenia bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego (art. 42 ustawy). Skoro przepis ustawy dopuszcza ograniczenie odległości pomiędzy stawianymi budynkami a urządzeniami do eksploatacji urządzeń kolejowych, to należało uznać, że przepis § 4a ust. 1 rozporządzenia ma charakter przepisu techniczno-budowlanego, mającego na celu wykonanie art. 42 i art. 46 ustawy o transporcie kolejowym. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis nie narusza art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.