

106/9/A/2012

WYROK

z dnia 16 października 2012 r.

Sygn. akt K 4/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński – I sprawozdawca
Leon Kieres
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – II sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 13 września i 16 października 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 25 sierpnia 2011 r., w zakresie, w jakim odnosi się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne, z:
 - art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 134 ust. 3 i 4 oraz art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 października 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1150.

nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 i Nr 199, poz. 1227, z 2009 r. Nr 72, poz. 620 oraz z 2012 r. poz. 472 i 549) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, z 2005 r. Nr 196, poz. 1628 oraz z 2011 r. Nr 165, poz. 985), w brzmieniu obowiązującym od 7 października 2005 r. do 25 sierpnia 2011 r., jest zgodny:

a) z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) z art. 134 ust. 3 i 4 oraz art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110 i Nr 224, poz. 1337 oraz z 2012 r. poz. 908), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) w piśmie z 18 stycznia 2010 r. wniósł o zbadanie zgodności:

– art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny) w zakresie, w jakim odnosi się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W piśmie z 2 listopada 2010 r. Rzecznik zmodyfikował wniosek, wskazując dodatkowe wzorce kontroli § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny: art. 134 ust. 3 i 4 oraz art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji (przy czym naruszenie tego ostatniego przepisu zostało wskazane jako konsekwencja sprzeczności z powołanymi przepisami u.g.n.). Dodatkowo podjął polemikę z niektórymi tezami zawartymi w stanowiskach Prezesa Rady Ministrów oraz Sejmu (por. niżej).

Wniosek Rzecznika obejmuje dwie, odrębne grupy zagadnień: kwestię zaskarżenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: zezwolenie na

inwestycję drogową, decyzja o zezwoleniu) oraz kwestię odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pod budowę drogi. Pierwsza z nich jest regulowana w kwestionowanych przepisach ustawy o inwestycjach drogowych, druga – rozporządzenia w sprawie wyceny.

Ustawa o inwestycjach drogowych reguluje m.in. dopuszczalność stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu. Pierwszy z kwestionowanych przepisów ustawy, art. 31 ust. 1, stanowi, że jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi, stwierdza się jedynie jej wydanie z naruszeniem prawa oraz wskazuje się okoliczności, z powodu których nie stwierdzono jej nieważności (por. art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w związku ze – wskazanym w tym przepisie jako wymagający „odpowiedniego zastosowania” – art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.). Zgodnie z drugim kwestionowanym przepisem ustawy o inwestycjach drogowych, art. 31 ust. 2, w przypadku uwzględnienia skargi na zezwolenie na inwestycję drogową, któremu nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja ta narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 k.p.a., tj. z powodów uzasadniających wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji (art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych).

Kwestionowany przepis rozporządzenia w sprawie wyceny, w kształcie obowiązującym w chwili złożenia i modyfikacji wniosku przez Rzecznika, wskazywał, że przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne „stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne” (§ 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny). Regulację tę należy stosować odpowiednio także „do określenia wartości nieruchomości lub ich części nabywanych na cele budowy autostrad lub dróg krajowych, z tym że stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady lub drogi krajowej, a ceny – na dzień zawarcia umowy, jeżeli nabycie następuje w drodze umowy, albo na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu, jeżeli nabycie następuje w drodze wywłaszczenia” (§ 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny).

Uzasadnienie wniosku zawarte w obu pismach wnioskodawcy można podsumować w następujący sposób:

1.1. W opinii Rzecznika, art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych utrudnia (a w praktyce uniemożliwia) stwierdzenie nieważności zezwolenia na inwestycję drogową ze względu na zawarte w tym przepisie ograniczenia czasowe. Jest to bowiem możliwe tylko w ciągu 14 dni od dnia – odpowiednio – w którym decyzja stała się ostateczna lub w którym rozpoczęto budowę drogi. Takie ograniczenie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego zezwolenia na inwestycję drogową narusza konstytucyjne i międzynarodowe standardy prawa do sądu, a w szczególności jego aspekt materialny, tzn. prawo do uzyskania orzeczenia sądu rozstrzygającego o prawach majątkowych. Na skutek art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych obywatel może bowiem uzyskać jedynie „sądowe potwierdzenie” naruszenia praw majątkowych, które „nie odwróci zaistniałych skutków bezprawności decyzji”, a ponadto może ubiegać się o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.).

Rozwiązanie to Rzecznik określił jako nieproporcjonalne. Potrzeba usprawnienia procesu pozyskiwania gruntów pod budowę dróg i poprawę infrastruktury mieści się w klauzuli interesu publicznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji i realizuje priorytety

Unii Europejskiej w zakresie budowy tzw. sieci transgranicznych. Cel ten można było jednak osiągnąć za pomocą innych, mniej dolegliwych dla obywateli metod: sprawnego i szybkiego rozstrzygania spraw przez organy administracji i sądy administracyjne, a więc dzięki wprowadzeniu zmian systemowych (organizacyjnych, kadrowych). Stosowanie w takiej sytuacji rozwiązań „wygodniejszych”, ale naruszających konstytucyjne prawo do sądu nie jest – w jego opinii – dopuszczalne.

Dodatkowo wnioskodawca zwrócił uwagę, że wynikające z ustawy o inwestycjach drogowych szczególne procedury mają zastosowanie do wszystkich inwestycji drogowych, nawet tych o niewielkiej skali i niebędących drogami publicznymi. W jego opinii, gdyby ograniczenie wynikające z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych dotyczyło tylko wybranych (rodzajowo lub indywidualnie) inwestycji, istotnych gospodarczo czy społecznie, można by było uznać je za proporcjonalne.

Zdaniem Rzecznika, stwierdzenie, że wybudowanie drogi jest sytuacją nieodwracalną w sensie prawnym, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia zakwestionowanych regulacji. Problem „faktycznego wywłaszczenia”, tj. zabudowania nieruchomości prywatnej na cel o charakterze publicznym, bez prawidłowego przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego, był rozstrzygany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ugruntowany jest w nim pogląd, że jeżeli określony w ustawie cel inwestycyjny został już zrealizowany w całości, to brak jest ustawowych przesłanek orzeczenia wywłaszczenia nieruchomości. W takim wypadku stosunki między inwestorem jako posiadaczem nieruchomości i właścicielem należy rozpatrywać w kategoriach art. 224-231 ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.).

Wnioskodawca stwierdził ponadto, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych może prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu: prawo to doznaje takich ograniczeń, że w konsekwencji nie może być realizowane. Stanowi to wyraz woli ustawodawcy, który „arbitralnie uznał, że mechanizm[y] demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie[,] jaką jest budowa dróg publicznych[,] są na tyle niesprawne, że konieczne jest wprowadzenie regulacji ograniczającej prawo do sądu – bez względu na okoliczność, że funkcjonowanie zakazów ograniczających konstytucyjne prawo do sądu nie jest w tym przypadku niezbędne do osiągnięcia założonych celów”. W rezultacie kontrola sądu administracyjnego jest „iluzoryczna”, a prawo do sądu „pozorne”.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych powoduje także negatywne skutki w sferze praw majątkowych jednostki ze względu na wywłaszczeniowy tryb pozyskiwania gruntów pod inwestycje. Dotyczy on podmiotowego prawa osoby wywłaszczonej do odszkodowania za odebraną mu własność, którego bezpośrednią podstawą jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, ale które jest także chronione – na zasadach przewidzianych dla wszystkich praw majątkowych – przez art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, nie można argumentować, że badanie legalności zezwolenia na inwestycję drogową nie rozstrzyga sporu o własność. Z inicjatywy ustawodawcy w zaskarżonej ustawie postępowanie wywłaszczeniowe i inwestycyjne zostały połączone, i nawet priorytetowy charakter tego drugiego aspektu postępowania nie zmienia faktu, że w jego ramach ma miejsce również spór o własność. Wywłaszczeniowy charakter rozstrzygnięcia powoduje, że siłą rzeczy orzeczenie sądu oddziaływałoby bezpośrednio na prawo majątkowe strony, gdyby nie treść art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

1.2. We wniosku oraz w piśmie uzupełniającym, Rzecznik uzasadnił zarzut niekonstytucyjności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny. Wskazał, że przepis ten w zaskarżonym zakresie „jest sprzeczny z zasadą ustalania wysokości odszkodowań określoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji”. „Sztwywny i ograniczony” sposób ustalania cen

nieruchomości przejmowanej przez podmiot publiczny pod budowę drogi „tworzy prawną fikcję, że wywłaszczeniu podlega zawsze nieruchomość drogowa”, w oderwaniu od jej pierwotnego przeznaczenia. „Mechanizm taki nie zabezpiecza w odpowiedni sposób interesów majątkowych obywatela, który przekazując swoją nieruchomość na cel publiczny, jakim jest budowa drogi, nie otrzymuje w zamian ekwiwalentu pieniężnego pozwalającego mu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej sprzed tego zdarzenia. Co więcej, dokonana wycena może stanowić w takiej sytuacji znaczne uszczuplenie majątkowe”. W opinii wnioskodawcy, § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w zaskarżonym zakresie „musi być uznany za istotne przeobrażenie otoczenia normatywnego (...) sposobu wyceny wartości nieruchomości”, określonego w u.g.n. Regulacja ta odstępuje od generalnej zasady, że wynikająca z działań organów publicznych zmiana przeznaczenia nieruchomości, która pociąga za sobą obniżenie jej wartości, nie może prowadzić do wyrządzenia szkody właścicielowi nieruchomości (por. art. 36, art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm., oraz art. 134 u.g.n.), a wycena powinna się odbywać metodą najbardziej korzystną dla osoby wywłaszczanej (por. art. 134 u.g.n.). W tym kontekście Rzecznik zauważył, że rozporządzenie nie zezwala na alternatywne stosowanie mechanizmów wyceny określonych w § 36 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, gdyż jednoznacznie wskazane jest w nim pierwszeństwo wyceny na podstawie § 36 ust. 1. Wobec tego można przyjąć, że w praktyce szacowanie nieruchomości na zasadach określonych w § 36 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny „jako wyjątek od zasady dokonywane jest okazjonalnie, a więc nie może być uznawane za środek prowadzący do przyznania wywłaszczonym słusznego odszkodowania”.

W rezultacie Rzecznik uznał, że ograniczenie zasobu nieruchomości wykorzystywanych do ustalania ceny wywłaszczanych nieruchomości zostało wprowadzone przez zaskarżone rozporządzenie „pomimo braku wyraźniej delegacji ustawowej w tym zakresie, a nawet wbrew regulacji zawartej w art. 134 ust. 3 i art. 153” u.g.n., a więc także z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, wadliwość zaskarżonej regulacji jest dodatkowo pogłębianą przez kilka dalszych okoliczności. Po pierwsze, ustawa o inwestycjach drogowych umożliwia wywłaszczenie bez wcześniejszego etapu pozyskiwania nieruchomości w trybie negocjacyjnym, a kupujący (który jest z reguły podmiotem publicznym) ma silniejszą pozycję faktyczną niż sprzedający. Nie można więc uznać ceny określonej w wyniku tego postępowania za cenę rynkową w rozumieniu art. 151 ust. 1 u.g.n. Po drugie, zaskarżona ustawa nie zawiera pełnych gwarancji uczestnictwa właściciela nieruchomości w postępowaniu w sprawie inwestycji drogowej: zawiadomienia o jego wszczęciu są wysyłane na adres widniejący w katastrze nieruchomości (por. art. 11d ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych), organ prowadzący postępowanie nie ma natomiast obowiązku ustalenia aktualnego adresu tego właściciela.

Wnioskodawca twierdzi, że nie sposób wskazać wartości, w imię której następuje omówione wyżej ograniczenie praw obywateli, co czyni zaskarżony przepis niezgodnym z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dodatkowo, § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny „nie chroni w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną (organami właściwymi do nabywania lub wywłaszczenia nieruchomości)”. Pozwala na nabywanie nieruchomości po cenach odbiegających od ich rzeczywistej wartości, a w rezultacie pozwala na obarczenie dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego. Osoba ta nie uzyskuje ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania, za które jest w stanie nabyć nieruchomość podobną do nieruchomości wywłaszczonej.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 6 kwietnia 2010 r. wniósł, w imieniu Rady Ministrów, o stwierdzenie zgodności art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych oraz § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z powołanymi w pierwotnym wniosku Rzecznika wzorcami kontroli. W piśmie z 16 lutego 2011 r. przedstawiciele Rady Ministrów podtrzymali dotychczasowe stanowisko oraz uzupełnili je w zakresie dotyczącym zmodyfikowanego wniosku Rzecznika.

2.1. Odnosząc się do zaskarżonego przepisu ustawy o inwestycjach drogowych, Prezes Rady Ministrów podkreślił na wstępie swego stanowiska, że o planowanej inwestycji drogowej właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości mogą dowiedzieć się przed wszczęciem postępowania na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych, w ramach postępowania prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa). Ponieważ inwestycja drogowa jest tzw. inwestycją liniową, „nie jest możliwe oznaczenie w decyzji środowiskowej miejsca realizacji tej inwestycji inaczej, jak tylko przez wskazanie przebiegu planowanej drogi” (s. 4 stanowiska). Ustalenie przebiegu planowanej drogi „w istocie” następuje więc w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji środowiskowej, której ustaleniami są związane organy wydające zezwolenie na inwestycję drogową. W obu postępowaniach zagwarantowany jest udział wszystkich podmiotów, których praw i obowiązków dotyczą te decyzje. Opinię w sprawie planowanej inwestycji drogowej może wyrazić nie tylko właściciel lub użytkownik wieczysty będący stroną postępowania, lecz także właściwe miejscowo organy samorządu (zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta).

W dalszej kolejności Prezes Rady Ministrów podniósł, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie ustanawia bezwzględnego zakazu stwierdzenia nieważności zezwolenia na inwestycję drogową. Ma on zastosowanie tylko wtedy, kiedy kumulatywnie spełnione zostaną dwie przesłanki wskazane w każdej z tych jednostek redakcyjnych, nie wystarczy zaś sam upływ wskazanego w nich terminu. Prezes Rady Ministrów, przywołując stanowisko Trybunału z 9 czerwca 1998 r. wyrażone w sprawie sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50), przypomniał, że na tle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) „prawo do sądu zapewnia jednostce najbardziej intensywną ochronę w sprawach karnych, natomiast pewne ograniczenia występują w pozostałych rodzajach spraw, zwłaszcza w sprawach administracyjnych”.

W wypadku zastosowania art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych sąd administracyjny dokonuje pełnego badania toczącej się przed nim sprawy, która została merytorycznie zakończona uwzględnieniem skargi. Postępowanie może się zakończyć oddaleniem skargi, uchyleniem decyzji w całości lub części, stwierdzeniem nieważności lub stwierdzeniem jej wydania z naruszeniem prawa. W opinii Prezesa Rady Ministrów, rozstrzygnięcia te „stanowią merytoryczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy przez sąd administracyjny w rozumieniu (...) prawa obywatela do sądu”.

Prezes Rady Ministrów wskazał ponadto, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie jest wyjątkiem w systemie prawnym, a przepisy ograniczające możliwość stwierdzenia nieważności decyzji lub przewidujące limity czasowe dla korzystania z prawa do sądu były uznane za zgodne z Konstytucją (jako przykłady wskazał wyroki z: 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5; 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110; 4 grudnia 2006 r., sygn. P 35/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 167; 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72). Podkreślił, że w świetle art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o

drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.), w związku z wyłączeniem nieruchomości zajętej pod drogę publiczną z obrotu cywilnoprawnego, skutki decyzji o realizacji inwestycji drogowej są nieodwracalne (s. 14, 15 stanowiska).

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że interes publiczny, jakim jest modernizacja istniejącej i budowa nowej infrastruktury drogowej (podkreślony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62), nie może zostać zrealizowany bez zapewnienia „dogodnej i efektywnej procedury pozyskiwania gruntów pod budowę dróg”. Istnieje więc „wyraźna potrzeba” wprowadzenia regulacji, które ułatwiałyby pozyskiwanie nieruchomości na cel budowy dróg oraz stabilizowały nabycie tego prawa. Ekwiwalentem zajętego prawa jest odszkodowanie ustalone w drodze decyzji wydanej w terminie 30 dni od dnia, w którym zezwolenie na inwestycję drogową stało się ostateczne.

Podniósł ponadto, że wyeliminowanie z obrotu prawnego zezwolenia na inwestycję drogową po rozpoczęciu budowy drogi może wywołać „poważne skomplikowanie stosunków w sferze prawa cywilnego” i stan niepewności prawnej. W przypadku zakończenia inwestycji stwierdzenie nieważności decyzji nie pociąga za sobą żadnych dodatkowych korzyści dla byłego właściciela ponad to, co już osiągnął – nie jest bowiem możliwy zwrot takiej nieruchomości, a nawet jeżeli byłoby to dopuszczalne, to tylko za zwrotem otrzymanego odszkodowania. Gdyby postępowanie było prowadzone ponownie, mogłoby się okazać, że zostałyby wywłaszczona inna powierzchnia danej nieruchomości, co powodowałaby problemy z rozliczeniem odszkodowania.

Prezes Rady Ministrów nie zgodził się z twierdzeniem wnioskodawcy, że uzyskanie decyzji lub wyroku stwierdzającego wydanie zezwolenia na inwestycję drogową z naruszeniem prawa nie jest dla strony korzystne z punktu widzenia roszczenia odszkodowawczego w ujęciu art. 417¹ § 2 k.c. Odszkodowanie przyznawane na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych obejmuje bowiem tylko szkodę rzeczywistą, podczas gdy na podstawie kodeksu cywilnego – pod warunkiem uprzedniego stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa – może on dochodzić także utraconych korzyści, co potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III CSK 240/08 (Lex nr 527244).

Zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie długotrwałej procedury nabywania nieruchomości w drodze umowy. Równocześnie regulacja ta „zagwarantowała ochronę interesu prywatnego dotychczasowych właścicieli (...) przez zapewnienie stabilizacji skutków prawnorzeczowych, wypłaty odszkodowania stanowiącego ekwiwalent utraconego prawa własności (...) oraz możliwości wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym obejmującym szkodę w postaci utraconych korzyści”. W opinii Prezesa Rady Ministrów, urzeczywistnienie interesu publicznego polegającego na budowie i modernizacji dróg nie byłoby możliwe w inny sposób. Inwestycji publicznej, realizowanej w interesie publicznym i w interesie prywatnym wielu użytkowników przyszłej drogi, „można [przy tym] przypisać większe znaczenie” niż jednostkowemu interesowi dotychczasowego właściciela nieruchomości, przez którą przebiegać ma planowana droga. Brak zaskarżonej regulacji mogłby prowadzić do powstania „istotnych zaburzeń całego procesu inwestycyjnego”, naruszałby „w sposób rażący” interes publiczny, który stał się podstawą wydania zezwolenia na inwestycję drogową, a w dalszej konsekwencji mogłby spowodować naruszenie harmonogramu finansowania inwestycji, utratę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, konieczność wypłaty odszkodowań wykonawcom itd. Podsumowując, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że „zachowano racjonalną i właściwą proporcję w zakresie ingerencji w sferę praw i wolności jednostki”.

W piśmie z 16 lutego 2011 r. przedstawiciele Rady Ministrów uzupełnili powyższą argumentację, podkreślając m.in., że wniosek Rzecznika pomija specyfikę

postępowania w sprawie inwestycji drogowych w porównaniu z typowym postępowaniem administracyjnym. Na podstawie zaskarżonej ustawy postępowanie wyjaśniające ogranicza się do weryfikacji kompletności dokumentacji i jej sporządzenia zgodnie z odrębnymi przepisami. Materiał dowodowy jest tworzony na podstawie dokumentów dostarczonych organowi przez inwestora i załączonych do wniosku, a w jego skład wchodzi także mapa z zaznaczonym przebiegiem drogi. Nie można wobec tego „przerzucać całego ciężaru dowodzenia na organ”, który może odmówić wydania zezwolenia na inwestycję drogową tylko w wypadku naruszenia prawa przez zaproponowany przez inwestora przebieg drogi. Nie ma on natomiast kompetencji do oceny przebiegu drogi pod względem możliwie najmniejszego stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których ma być zlokalizowana droga, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji drogi (na poparcie tej tezy przytoczono wyroki WSA w Warszawie z: 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06 i 27 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 323/08, oraz wyrok NSA z 28 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1539/10¹).

W tym kontekście przedstawiciele Rady Ministrów zauważyli, że ingerencja organów administracji w proponowany przez inwestora przebieg drogi jest możliwa na etapie wcześniejszym, prowadzonym na podstawie ustawy środowiskowej, co stanowi istotną gwarancję praw właścicieli nieruchomości. Podnieśli także, że organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na inwestycję drogową jest związany miejscem prowadzenia przedsięwzięcia ustalonym w decyzji środowiskowej. Choć postępowanie środowiskowe formalnie nie stanowi etapu postępowania wywłaszczeniowego, to istniejące w nim gwarancje powinny być brane pod uwagę podczas oceny praw właścicieli nieruchomości. Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie zaskarżonej ustawy nie jest jednak „spór o własność”. Skutek prawnorzeczowy wydania zezwolenia na inwestycję drogową jest „poza zakresem tego postępowania” i następuje z mocy prawa na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy w stosunku do uproszczonego systemu doręczeń decyzji o inwestycjach drogowych, przedstawiciele Rady Ministrów podnieśli, że nawet w wypadku doręczeń indywidualnych mogą wystąpić nieprawidłowości i nic nie zastąpi aktywności samego zainteresowanego, jeżeli chodzi o dostęp do informacji i podejmowanie czynności procesowych. Ewentualne opóźnienia w uzyskaniu informacji o postępowaniu drogowym w wypadku osób najbardziej zainteresowanych ich wynikiem, otrzymujących powiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości, wynikają z zaniedbania przez nich prawnego obowiązku aktualizacji adresu i niewykazania „minimum dbałości o swoje sprawy”.

Polemizując z tezą Rzecznika o celowości ograniczenia zaskarżonych rozwiązań do niektórych tylko kategorii dróg, przedstawiciele Rady Ministrów wskazali, że trudno jednoznacznie ustalić hierarchię ważności dróg z punktu widzenia obywateli. Ewentualne różnicowanie przepisów pod tym względem prowadziłoby dodatkowo do uprzywilejowania inwestora państwowego (Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad).

Przedstawiciele uczestnika podnieśli, że oceniając zasadność art. 31 ustawy o inwestycjach drogowych, należy mieć na uwadze to, że ma ona zastosowanie do inwestycji liniowych. Stworzenie sytuacji prawnej, w której możliwy będzie brak pozyskania tytułu prawnego do choćby jednej działki gruntu niezbędnej dla przebiegu drogi, stawia pod znakiem zapytania funkcjonalność całego mechanizmu stworzonego w zaskarżonej ustawie.

¹ Jeśli zamieszczone w niniejszym wyroku odwołania do orzeczeń sądów administracyjnych nie mają wskazanego innego źródła publikacji to pochodzą z internetowej wersji „Centralnej bazy orzeczeń sądów administracyjnych” dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

2.2. Odnosząc się do zarzutu skierowanego wobec § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, w piśmie z 6 kwietnia 2010 r. Prezes Rady Ministrów stwierdził, że Rada Ministrów prawidłowo wskazała w nim na obowiązek określenia przez rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych bądź zajętych pod inwestycje drogowe. Natomiast sposób przeprowadzenia wyceny, w szczególności wskazanie w przepisie podejścia porównawczego, nie ma znaczenia dla określenia tejże wartości, gdyż poziom wartości rynkowej nieruchomości powinien być tożsamy niezależnie od stosowanej metodyki wyceny (s. 22 stanowiska). Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, zastosowanie metody porównawczej wyceny nakazuje porównywać nieruchomości podobne, tj. nakazuje uwzględnić nie tylko fakt przeznaczenia nieruchomości pod budowę drogi, ale także charakter nieruchomości przed zapadnięciem decyzji o zajęciu jej na inwestycję drogową (np. działka z budynkiem jednorodzinnym). Prawidłowo stosowane podejście porównawcze gwarantuje więc wypłatę odszkodowania czyniącego zadość art. 21 ust. 2 Konstytucji, tj. słusznego odszkodowania. Prezes Rady Ministrów wskazał ponadto, że mechanizm przyczyniający się do poprawy ekwiwalentności odszkodowania jest zawarty w art. 18 ust. 1e i 1f ustawy o inwestycjach drogowych, na podstawie których odszkodowanie w niektórych wypadkach podlega zwiększeniu o 5% wartości nieruchomości lub o 10 000 zł.

Przedstawiciele Rady Ministrów zakwestionowali także dokonaną przez wnioskodawcę interpretację zaskarżonych przepisów rozporządzenia w sprawie wyceny. W ich ocenie, zaskarżone przepisy nie modyfikują ogólnych zasad wyceny nieruchomości wyrażonych w u.g.n., a w szczególności nie wprowadzają ograniczenia w doborze porównywanych nieruchomości.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 kwietnia 2010 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, że art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 31 ust. 2 tej ustawy jest zgodny z powołanymi wzorcami kontroli.

W uzasadnieniu swego stanowiska Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności przedstawił kontekst normatywny kwestionowanej regulacji. Podkreślił specyfikę inwestycji liniowych, do których należą drogi. Ponieważ przebiegają one przez liczne nieruchomości, ich realizacja „ze swej natury wymaga ingerencji w prawo własności i inne prawa związane z nieruchomością. Nie sposób w związku z tym uniknąć kolizji konstytucyjnie chronionego prawa własności z realizacją celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych” (s. 8 stanowiska). Marszałek zwrócił też uwagę na specyfikę postępowania regulowanego w ustawie o inwestycjach drogowych, która polega na kumulacji kilku postępowań, które kończą się wydaniem jednego rozstrzygnięcia administracyjnego: decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej. Jej skutkiem jest także przejście własności nieruchomości na – odpowiednio – Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, bez potrzeby prowadzenia wcześniejszego postępowania wywłaszczeniowego. Marszałek zaakcentował też „epizodyczny”, a nie – systemowy – charakter kwestionowanego rozwiązania. Chociaż ustawa ma obowiązywać do 2020 r., służy osiągnięciu oznaczonego celu publicznego i społecznie pożądanego, a określenie czasu jej obowiązywania wynika z założeń przyjętych w decyzji nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UE L 228 z 9 września 1996 r., s. 1). Te założenia znajdują odzwierciedlenie w przeznaczeniu funduszy Unii Europejskiej na budowę dróg w latach 2007-2013 i 2014-2020. Państwa członkowskie, zobowiązane do wykonywania materialnych przepisów prawa UE – choć dysponują autonomią proceduralną – muszą zapewnić efektywność przyjmowanych

rozwiązań. Wskazane okoliczności, w ocenie Marszałka, uzasadniały uchwalenie przepisów, które stanowią *lex specialis* zarówno wobec przepisów u.g.n., jak i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej: p.p.s.a.).

Uzasadniając swoje stanowisko co do pierwszego z kwestionowanych przepisów, art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się do hipotezy normy w nim zawartej. Kwestionowany przepis dotyczy bowiem postępowania przed organem administracji publicznej, sprawującym nadzór nad legalnością ostatecznego pozwolenia na inwestycję drogową w ramach przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., a nie postępowania przed sądem administracyjnym. Równocześnie Marszałek nie zgodził się z tezą wnioskodawcy, że przepis ten „pośrednio wiąże sąd administracyjny w zakresie, w jakim ten orzekać będzie o legalności decyzji wydanej przez organ administracyjny drugiego stopnia”. W jego opinii, w tym postępowaniu sąd będzie działał na podstawie art. 145 lub art. 151 p.p.s.a.

W odniesieniu do art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych Marszałek Sejmu zauważył, że przepis ten jedynie ogranicza kompetencje jurysdykcyjne sądu administracyjnego i to tylko w sytuacji kumulatywnego spełnienia obu wskazanych w nim przesłanek. Marszałek zwrócił uwagę, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności pozwoleniu na inwestycję drogową „ma charakter wyjątkowy i musi być uzasadnione indywidualną sytuacją przyszłego zarządcy drogi, gdy zaistnieją okoliczności o charakterze niestandardowym”. Analizowane rozwiązanie przyznaje więc prymat interesowi publicznemu, wykazanemu już przy nadawaniu rygoru natychmiastowej wykonalności. Na skutek zaskarżonego przepisu strona nie uzyska wprawdzie wyroku eliminującego wadliwe zezwolenie na inwestycję drogową z obrotu, jednak na podstawie uzyskanego orzeczenia, jeżeli udowodni powstanie szkody na skutek ocenianej decyzji, będzie mogła zgłosić roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając proporcjonalność zaskarżonej regulacji, Marszałek Sejmu podkreślił, że ogranicza się ona tylko i wyłącznie do decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, a w dniu orzekania upłynęło 14 dni od rozpoczęcia prac budowlanych. Nie podzielił on poglądu wnioskodawcy, że kwestionowana regulacja narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto* (jest nadmierna) ze względu na uproszczone zasady doręczeń (doręczanie przez ogłoszenie oraz indywidualne doręczenie właścicielom gruntów na adres z ewidencji gruntów i budynków). Po pierwsze, doręczenie zawiadomienia o wydaniu decyzji nie ma skutku procesowego, a jedynie informacyjny. Charakter procesowy ma natomiast ustalenie daty doręczenia zgodnie z art. 49 k.p.a., czyli doręczenia przez obwieszczenie. Po drugie, nie można traktować jako argumentu nieaktualności adresów, pod które wysyłane są decyzje (adres z ewidencji gruntów i budynków), gdyż – zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, ze zm.) – osoby władające nieruchomością są zobowiązane do zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 29 kwietnia 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. W jego opinii, postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze

względem na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analizując zarzuty wnioskodawcy wobec art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 45 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli całej zaskarżonej regulacji. Zauważył, że „wprawdzie do procedury sądowej bezpośrednio odnosi się tylko ust. 2 tego artykułu, jednakże wydane w tej procedurze rozstrzygnięcie oparte jest na decyzji wydanej w trybie jego ustępu pierwszego”. Natomiast art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji pełnią funkcje pomocnicze (uzupełniające) wobec art. 45 Konstytucji jako zasadniczego wzorca kontroli, a uwagi na tle Konwencji stanowią tylko elementy wzmacniające argumentację zawartą we wniosku.

Przechodząc do oceny merytorycznej zarzutów wobec art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, Prokurator Generalny stwierdził, że są one niezasadne. W analizowanej sprawie odpowiednie zastosowanie powinny mieć poglądy wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku o sygn. K 23/05. Wprowadzając zaskarżone regulacje, ustawodawca działał w granicach przysługującej mu swobody i „starał się wyważyć ochronę interesu publicznego z ochroną interesu właścicieli” wywłaszczanych nieruchomości. Zaskarżona ustawa ma charakter epizodyczny (ograniczony w czasie) i uwzględnia konieczność zapobiegania opóźnieniom w realizacji inwestycji drogowych. Badane przepisy zapewniają stronie kwestionującej decyzję o inwestycjach drogowych „możliwość przedstawienia swoich racji, nie zawierają też ograniczeń co do możliwości badania zasadności merytorycznej tej decyzji. Wprawdzie wynikające z tych przepisów zawężenie zakresu orzekania polega na braku możliwości wycofania z obrotu prawnego weryfikowanej decyzji (...), jednak dokonana ocena prawna tej decyzji kształtuje podstawę do dochodzenia przez stronę roszczeń odszkodowawczych w postępowaniu sądowym. Z punktu widzenia ochrony praw podmiotu dotkniętego wywłaszczeniem, przyjęte rozwiązanie zapewnia pewien standard ochrony prawnej”, a mianowicie możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Dodatkowo Prokurator Generalny zauważył, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07 (OSNC nr 3/2008, poz. 30), że ostateczne zezwolenie na inwestycję drogową podlega swoistej kontroli w postępowaniu wieczystoksięgowym. Sąd wieczystoksięgowy przed dokonaniem wpisu do księgi wieczystej bada m.in., czy decyzja ta nie jest bezwzględnie nieważna, a w wypadku stwierdzenia takiej wadliwości decyzji nie jest nią związany, mimo jej formalnego nieuchylenia (decyzja nieistniejąca prawnie). Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że analizowane rozwiązania nie prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu w sprawach majątkowych, są więc zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wzorcem kontroli tego przepisu powinien być art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. w brzmieniu znówelizowanym, obowiązującym od 27 listopada 2010 r. (por. art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. Nr 200, poz. 1323). W jego opinii, we wniosku zakwestionowano możliwość prawidłowego stosowania zaskarżonych przepisów, a więc naruszenie przez nie zasady prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Choć wzorzec ten nie został wprost wskazany przez wnioskodawcę, należy go zrekonstruować na podstawie treści jego pism procesowych w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*. Oceniając zgodność badanej regulacji z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że od 2006 r. ustawa o inwestycjach drogowych nie przewiduje już pozyskiwania gruntów pod budowę dróg w drodze cywilnoprawnej (i co za tym idzie – ustalania cen transakcyjnych nieruchomości), wobec czego zakwestionowane regulacje tworzą prawo pozorne i nie uwzględniają obecnie obowiązującego otoczenia normatywnego. W

rezultacie niemożliwe jest ustalenie ich znaczenia i poddanie ich badaniu pod względem zgodności z pozostałymi wzorcami kontroli. Reasumując, Prokurator Generalny stwierdził, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), natomiast postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W związku z tym, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów w sposób oczywisty mogło wpłynąć na wydatki budżetu państwa (obowiązek wypłaty wyższych odszkodowań z tytułu wywłaszczeń na cele drogowe), 4 maja 2011 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 44 ustawy o TK o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. W odpowiedzi, pismem z 5 lipca 2011 r., Minister Infrastruktury (dalej: Minister) przedstawił stanowisko Rady Ministrów, że orzeczenie Trybunału w rozpatrywanej sprawie „wywoła skutki wiążące się z nakładami finansowymi większymi niż dotychczas planowane, a więc nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o TK”.

Uzasadniając tę opinię, Minister wskazał, że występujące opóźnienia realizacji programu inwestycji drogowych spowodowane są – według informacji z urzędów powiatowych i wojewódzkich prowadzących sprawy wywłaszczeń – m.in. brakiem środków na wynagrodzenia dla rzeczoznawców sporządzających operaty szacunkowe. Skoro już w okresie obowiązywania kwestionowanego przepisu brak środków na sprawne przeprowadzanie wywłaszczeń, pociągających za sobą obowiązek wypłaty odszkodowań, to tym większe braki ujawnia się w razie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisów, co będzie się wiązało ze wznowieniem postępowań. Minister, rozpatrując skutki stwierdzenia niekonstytucyjności zarówno przepisów ustawy, jak i rozporządzenia, wyraził obawę, że państwo utraci tytuł własności nieruchomości przejętych pod budowę dróg, w następstwie czego wystąpią znaczne opóźnienia realizacji inwestycji, zwłaszcza gdyby do ponownego nabycia nieruchomości konieczne były negocjacje z ich właścicielami. Minister wskazał na inne, pośrednie, skutki wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. Byłyby to: 1) konieczność zerwania umów z wykonawcami i – co za tym idzie – wypłaty im odpowiednich odszkodowań, 2) konieczność zmiany tras planowanych dróg i związane z tym starania o wydanie nowych decyzji administracyjnych, 3) naruszenie harmonogramu finansowania inwestycji ze środków publicznych, co mogłoby pociągnąć za sobą utratę unijnego dofinansowania.

Odnosząc się do wysokości wypłacanych odszkodowań, Minister poinformował o projekcie zmiany treści kwestionowanych przez Rzecznika przepisów § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny, który został przedłożony Radzie Ministrów 10 czerwca 2011 r. W związku z planowaną nowelizacją, a zwłaszcza przewidywaną zmianą zasad określania wartości nieruchomości przejmowanej na potrzeby inwestycji (§ 36 ust. 1), Ministerstwo zebrało dane statystyczne dotyczące nabywania nieruchomości w latach 2008-2010. W tym okresie tylko 3% nieruchomości było pozyskiwanych na podstawie umów cywilnoprawnych, pozostałe – w wyniku wywłaszczenia. Z danych – jak wskazał Minister – wynika, że wysokość wypłacanych odszkodowań stale rosła, mimo ogólnego spadku cen nieruchomości na rynku. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w przepisach dopuszczających podwyższenie odszkodowania ustalonego w oparciu o ustawę o inwestycjach drogowych („specustawę”) o 10 000 zł, a ponadto – w treści samego § 36 rozporządzenia, który – w ocenie Ministra – nakazuje ustalać wartość nieruchomości nie na podstawie cen transakcyjnych z rynku właściwego dla danej nieruchomości, lecz także – innych nieruchomości. Z danych zebranych przez Ministerstwo wynika też, że w

powiatach ziemskich kwoty odszkodowań za nieruchomości nabywane na podstawie tej ustawy były wyższe (średnio – 62 zł/m²) niż ceny uzyskiwane za nieruchomości nabywane na podstawie umów (średnio – 37 zł/m²), natomiast w powiatach miejskich tendencja była odwrotna, tj. kwoty odszkodowań wypłacanych na podstawie tej ustawy są generalnie niższe lub zbliżone do cen transakcyjnych, średnio o 15%. Minister zwrócił przy tym uwagę na znacznie większe różnice cen występujące w przypadku Łodzi (odpowiednio 100-550 zł m²) i Warszawy (odpowiednio 406-526 zł/m²). Dla oszacowania ogólnych kosztów nabywania gruntów pod drogi i określenia skutków zmiany treści § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny istotne znaczenie ma informacja, że większość nieruchomości nabywanych pod drogi stanowią nieruchomości użytkowane rolniczo (55%). Minister podkreślił, że to w odniesieniu do tych nieruchomości nastąpił sygnalizowany, znaczny wzrost wysokości wypłacanych odszkodowań. Mimo to, zdaniem Ministra, wartość nieruchomości „drogowych” co do zasady jest wyższa niż nieruchomości rolnych.

Minister przybliżył skalę wzrostu cen nieruchomości. Jak wynika z pisma, występuje istotna różnica danych przekazanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz wojewodów. Według GDDKiA, gwałtowny wzrost wypłacanych odszkodowań, jednak nie przekraczający 50%, nastąpił w okresie 2008 r. – pierwsze półrocze 2009 r., natomiast w okresie sporządzania pisma wysokość odszkodowań była stabilna. Według danych uzyskanych od wojewodów, w okresie od pierwszego półrocza 2008 r. do pierwszego półrocza 2010 r. wysokość odszkodowań wypłacanych za 1 m² wzrosła odpowiednio: dla nieruchomości rolnych o prawie 350%, nieruchomości leśnych – ponad 500%, dla pozostałych – ponad 100%.

Przedstawione przez Ministra dane, zebrane w związku z planowaną nowelizacją rozporządzenia w sprawie wyceny, zostały wykorzystane do określenia skutków finansowych stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności § 36 tego aktu, konsekwencją którego byłoby wznawianie postępowań administracyjnych w zakresie dotyczącym ustalenia odszkodowania. Orzeczenie Trybunału, zdaniem Ministra, w pierwszej kolejności pociągnęłoby za sobą konieczność sporządzenia nowych operatów szacunkowych, co już wiąże się z kosztami, a następnie – w razie zaniżenia odszkodowania w stosunku do ceny rynkowej – konieczność uregulowania należności wobec właścicieli. Minister zwrócił uwagę na treść art. 130 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym jeśli decyzja o odszkodowaniu wydawana jest odrębnie, wysokość odszkodowania ustala się według wartości nieruchomości w dniu wydania tejże decyzji. Ze względu na sygnalizowany wzrost cen nieruchomości, wzruszenie decyzji spowoduje, że aktualnie przyznawane odszkodowanie będzie wyższe.

Podsumowując, Minister stwierdził, iż „jest mało prawdopodobne, aby jednostki zobowiązane do wypłaty odszkodowań przejętych na cele drogowe posiadały w budżetach środki finansowe przeznaczone na realizację roszczeń wynikających z ewentualnego uznania przepisu § 36 ust. 1 i 4 ww. rozporządzenia za niezgodny z Konstytucją RP”, co oznacza powstanie skutków finansowych nieprzewidzianych w ustawie budżetowej.

6. 14 lipca 2011 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia aparatu szacunkowego (Dz. U. Nr 165, poz. 985). Zmiana ta obejmuje kwestionowany przez wnioskodawcę § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia, nadając mu całkowicie nową treść. Mimo tej zmiany, Rzecznik w piśmie procesowym z 18 października 2011 r. podtrzymał w całości swój wcześniejszy wniosek, sformułowany w pismach z 18 stycznia i 2 listopada 2010 r.

Rzecznik argumentował, że utrata mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis nie oznacza całkowitej utraty jego „stosowalności”, gdyż przepis w pierwotnym

jego brzmieniu będzie stosowany przez sądy administracyjne rozpoznające skargi na ostateczne decyzje orzekające o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości wydane przed zmianą przepisów, jak również przez organy administracji orzekające w postępowaniach nadzwyczajnych. W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika, nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania wynikająca z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Ponadto na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił tego argumentu, jako podstawę kontroli konstytucyjności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w dawnym brzmieniu Rzecznik przywołał art. 39 ust. 3 ustawy o TK, który dopuszcza kontrolę nieobowiązującego przepisu, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie przesłanka ta jest spełniona.

II

Na rozprawę 13 września oraz 16 października 2012 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów. Obecni byli także przedstawiciele Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), wezwanej do udziału w rozprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Uczestnicy postępowania oraz przedstawiciele GDDKiA, odpowiadając na pytania składu orzekającego, udzielili wyjaśnień dotyczących między innymi zakresu wniosku oraz sposobu określania odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości. Formułując stanowisko końcowe, przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł dodatkowo o dokonanie kontroli konstytucyjności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.) z art. 2 Konstytucji. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska pisemne złożone w trakcie trwania postępowania. Przewodniczący składu orzekającego ogłosił przerwę, po której Trybunał postanowił odroczyć rozprawę bezterminowo.

Trybunał, kontynuując rozprawę 16 października, zwrócił się do uczestników postępowania o ewentualne uzupełnienie lub korektę stanowisk końcowych przedstawionych na poprzednim posiedzeniu. Wobec uznania przez uczestników postępowania, że ich stanowiska wyrażone 13 września pozostają aktualne, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia i kontroli konstytucyjnej.

1.1. Kwestionowane przepisy.

1.1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie uczynił przepisy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych), który zawiera ograniczenia kontroli legalności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: zezwolenie na inwestycję drogową, decyzja) na etapie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, oraz § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny), który dotyczy zasad wyceny gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi

publiczne (ust. 1) oraz nabywanych na cele budowy autostrad lub dróg krajowych (ust. 4). Ocenie kwestionowanych przepisów rozporządzenia poświęcona jest ostatnia część uzasadnienia.

W pierwszej kolejności Trybunał dokonał oceny zgodności z Konstytucją art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, które stanowią: „Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio” (ust. 1). „W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 Kodeksu postępowania administracyjnego” (ust. 2).

Poza sporem pozostaje, że zakwestionowany przepis ogranicza sposób rozstrzygnięcia przez organ administracji wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej (ust. 1) oraz możliwe skutki uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję administracyjną (ust. 2). Art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, przy spełnieniu określonych w nim przesłanek, wyłącza bowiem wydanie decyzji albo orzeczenia stwierdzającego nieważność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Oznacza to istotną różnicę w stosunku do zasad ogólnych wynikających z art. 156, art. 157 i art. 158 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) oraz art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.).

1.1.2. Art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, zasadniczo adresowany jest do organu administracji (wojewody, ministra), który w trybie nadzorczym bada legalność zezwolenia na inwestycję drogową (por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Komentarz, Warszawa 2009, s. 287). Organ ocenia tę decyzję z punktu widzenia przesłanek nieważności określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Mimo wystąpienia jednej (a nawet kilku) spośród nich, nie może stwierdzić nieważności decyzji, jeżeli kumulatywnie spełnione są dwie przesłanki: 1) wniosek strony o stwierdzenie nieważności decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna i 2) inwestor rozpoczął budowę drogi. Sięgając do art. 158 § 2 k.p.a. należy uznać, że w takiej sytuacji organ rozpoznający wniosek „ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji”. Trybunał na marginesie pozostawił kwestię, czy art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych wiąże także sąd rozpoznający – w warunkach określonych w przepisie – skargę na ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę.

1.1.3. Art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, niewątpliwie adresowany jest do sądu administracyjnego, który – rozpatrując skargę na decyzję o zezwoleniu na inwestycję drogową – ocenia, czy zachodzi jedna z przyczyn nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.) lub jedna z przyczyn wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.). Jeżeli: 1) decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności i 2) minęło 14 dni od rozpoczęcia budowy, uwzględniając skargę sąd może jedynie stwierdzić, że decyzja ta narusza prawo. Ponieważ przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego są decyzje ostateczne (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.), art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych (podobnie jak art. 31 ust. 1) może znaleźć zastosowanie także dopiero wtedy, gdy decyzja o zezwoleniu na inwestycję uzyskała przymiot ostateczności. Decyzje takie, jak wiadomo, podlegają

wykonaniu bez potrzeby zaopatrywania ich w rygor natychmiastowej wykonalności (argument *a contrario* do art. 108 § 1 k.p.a.), dlatego należy przyjąć, że przepis traktuje o sytuacji, gdy rygor został nadany wcześniej, tj. decyzji nieostatecznej (por. A. Gill, *Postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako przykład „wyjątkowego” postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 1/2011, s. 26; wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 2148/10, Lex nr 746883).

1.1.4. Pomijając w tym miejscu ustalenie wzajemnego stosunku obu przepisów, należy podkreślić istotną wspólną myśl z nich wynikającą, a mianowicie to, że przewidziane w nich ograniczenie kognicji uzależnione jest od realnego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego. Po pierwsze, z art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych wynika, że jak długo budowa drogi nie rozpoczęła się, tak długo możliwe jest stwierdzenie przez organ nadzorczy nieważności decyzji zezwalającej na inwestycję drogową; sam upływ czasu od uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności pozostaje bez znaczenia prawnego. Po drugie, jak wynika z art. 31 ust. 2, także sąd administracyjny posiada pełną swobodę orzekania, jeśli od rozpoczęcia budowy drogi nie minęło jeszcze 14 dni; sam fakt zaopatrzenia decyzji w rygor natychmiastowej wykonalności nie ogranicza sądu. Ten wspólny element obu przepisów uzasadnia spostrzeżenie, że nawiązują one do znanych ustawodawstwu rozwiązań wzmacniających trwałość decyzji administracyjnych, a w szczególności do zasady ogólnej wyrażonej w art. 156 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w [art. 156] § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 [k.p.a.], (...) gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”. Z tej perspektywy można powiedzieć, że rozpoczęcie budowy drogi ustawodawca traktuje jako moment, w którym ostateczna decyzja o zezwoleniu na jej budowę wywołuje nieodwracalne skutki prawne, a w konsekwencji – nie dopuszcza do stwierdzenia jej nieważności. Przepis szczególny był jednak niezbędny, gdyż z prawnego i technicznego punktu widzenia nie byłoby przeszkód, by przywrócić własność, mimo rozpoczęcia inwestycji drogowej; fikcję nieodwracalności skutku decyzji ustawodawca przyjął kierując się względami gospodarczymi, tj. kosztami ewentualnego zniweczenia nakładów poniesionych na rozpoczętą budowę drogi.

1.2. Rekonstrukcja wzorców kontroli.

1.2.1. Wnioskodawca w stosunku do art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych powołał te same wzorce kontroli, przy czym zasadniczym wzorcem uczynił art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zdaniem wnioskodawcy, art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych stanowi nadmierne ograniczenie jednego z aspektów prawa do sądu, a mianowicie – prawa do uzyskania merytorycznego orzeczenia sądowego w sprawie dotyczącej praw majątkowych jednostki (własności gruntów, na których ma być wybudowana droga). Jednocześnie wnioskodawca wyraźnie podkreślił, że – mimo dostrzeżonych mankamentów postępowania – nie zarzuca naruszenia prawa do rzetelnej procedury, gdyż „W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, również ten aspekt prawa do sądu nie jest ograniczony przez art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej” (s. 9 wniosku z 18 stycznia 2010 r. oraz analogicznie s. 33 pisma procesowego z 2 listopada 2010 r. modyfikującego wniosek). Jako wzorce związkowe Rzecznik powołał art. 64 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi, że „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Powołanie art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorca związkowego niewątpliwie ukierunkowuje kontrolę konstytucyjną na konkretny efekt ograniczenia prawa do sądu, jakim jest osłabienie ochrony własności. Powołany

dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje konieczność ważenia dóbr konstytucyjnie chronionych: własności i interesu publicznego, któremu służy budowa dróg.

1.2.2. Zdaniem Trybunału, przedstawione wyżej ukierunkowanie zarzutu naruszenia prawa do sądu oraz połączenie w jednym wniosku zarzutów dotyczących przepisów ustawy o inwestycjach drogowych i rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości wskazują na celowość rekonstrukcji wzorców kontroli powołanych przez wnioskodawcę. Zasadniczym celem wniosku, tak jak go odczytał Trybunał, jest wzmocnienie pozycji właścicieli nieruchomości wywłaszczanych w związku z budową dróg. Rzecznik nie zarzuca bowiem nierzetelności procedury wywłaszczeniowej, lecz wyłączenie wydania decyzji nadzorczej i wyroku sądowego, które otwierałyby drogę do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Mimo pozornego braku związku między kwestionowanymi przepisami, tj. – z jednej strony – przepisami ustawy regulującymi zaskarżenie decyzji administracyjnej, z drugiej – przepisem rozporządzenia regulującym wysokość odszkodowania, Trybunał dostrzegł akcentowane we wniosku merytoryczne ich powiązanie, jakim jest osłabienie ochrony własności nieruchomości. Naruszenie prawa do sądu w tej perspektywie jawi się jako rozwiązanie legislacyjne prowadzące do naruszenia własności.

Trybunał uznał, że takie ujęcie wzorców pozwala objąć kontrolą kwestionowany art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, bez konieczności rozstrzygania zgłaszanych przez Marszałka Sejmu wątpliwości, czy podstawą badania konstytucyjności tego przepisu mógłby być art. 45 ust. 1 Konstytucji. O ile wątpliwe jest, czy art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do sądu, stanowi adekwatny wzorzec kontroli przepisu, który dotyczy – co do zasady – przedsądowego etapu oceny legalności decyzji administracyjnej, o tyle na pewno przepis ten może być poddany kontroli z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji. Rekonstrukcja wzorców kontroli konstytucyjnej powołanych we wniosku otwiera możliwość dokonania oceny zakwestionowanego przepisu ustawy. Niewątpliwie bowiem art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, tak samo jak kolejny ustęp tego artykułu, ograniczając dopuszczalność kasatoryjnego rozstrzygnięcia przez organ administracji, rozpatrujący wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, osłabia ochronę własności osoby wywłaszczonej w wyniku wydania decyzji. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości skutkiem art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest bowiem nieodwracalność decyzji wywłaszczeniowej, przy czym wywłaszczonemu odmawia się właściwej rekompensaty za utracone prawo, gdyż – w ocenie wnioskodawcy – § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny nie gwarantuje słusznego odszkodowania.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, któremu wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 64 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestia dopuszczalności i zakresu kontroli przepisów rozporządzenia będzie przedmiotem analizy prawnej w dalszej części uzasadnienia (cz. IV uzasadnienia).

1.2.3. Dodatkowo należy zauważyć, że w uzasadnieniu swoich pism procesowych Rzecznik powołuje także: art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1); rekomendację nr Rec 2004(20) Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, przyjętą 15 grudnia 2004 r. (<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>) oraz liczne orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Trybunał Konstytucyjny uznał

(podobnie jak Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku), że intencją wnioskodawcy było w tym wypadku uzupełnienie i wzmocnienie argumentacji konstytucyjnej, bez skutków dla zakresu zaskarżenia.

2. Kontekst normatywny art. 31 ustawy o inwestycjach drogowych.

2.1. Kształtowanie zakresu ustawy o inwestycjach drogowych.

2.1.1. Przystępując do oceny konstytucyjności, Trybunał zwrócił uwagę, że zakwestionowany przepis obowiązuje od chwili wejścia w życie ustawy o inwestycjach drogowych, a zatem od 2003 r., w niemal niezmienionym kształcie. Ustawodawca zmienił tylko nazwę decyzji, o którą chodzi, nie zmienił jednak zakresu dopuszczalnej kontroli tejże decyzji. Pierwotnie była to decyzja o pozwoleniu na budowę drogi; aktualne określenie decyzji zostało wprowadzone ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.), wraz z nowym ukształtowaniem zakresu i skutków decyzji. Kwestionowany art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych stanowi jeden z elementów konstrukcji, której przedstawienie jest konieczne dla zrozumienia ocenianego przepisu.

Ustawa o inwestycjach drogowych, uchwalona 10 kwietnia 2003 r., była pomyślana jako akt epizodyczny, bo wprowadzony na okres do 31 grudnia 2007 r., stanowiący regulację szczególną na tle ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm. dalej: ustawa o drogach publicznych) oraz – gdy chodzi o pozyskiwanie gruntów – na tle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej u.g.n.), który miał ułatwić realizację inwestycji drogowych w ramach programu Unii Europejskiej i z wykorzystaniem unijnych środków finansowych na ten cel przeznaczonych. Trybunał nie dokonał oceny, czy – jak to sugeruje Marszałek Sejmu – przyjęcie szczególnych rozwiązań stanowiło wykonanie zobowiązania Polski.

2.1.2. Od chwili uchwalenia ustawa o inwestycjach drogowych była wielokrotnie nowelizowana. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601; dalej: ustawa zmieniająca z 2006 r.) w istotny sposób rozszerzyła zakres stosowania pierwotnej regulacji, co znalazło odzwierciedlenie w tytule ustawy, która początkowo była ustawą o „szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych”, zaś po zmianie z 2006 r. – w zakresie „dróg publicznych”. Oczywiście pociągnęło to za sobą nowe określenie organów właściwych do wydawania decyzji; odąd należy do nich także starosta, którego kompetencja obejmuje drogi powiatowe i gminne. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy trzeba podkreślić, że ustawa zmieniająca z 2006 r. zniosła wyodrębnioną dotąd decyzję wywłaszczeniową i wprowadziła wyrażoną w art. 12 ust. 4 tej ustawy zasadę, zgodnie z którą własność nieruchomości przechodzi na Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o lokalizacji drogi stała się ostateczna. Ustawa zmieniająca z 2006 r. całkowicie zniosła tryb negocjacyjny nabywania nieruchomości pod budowę dróg, przewidziany dotąd w art. 13 ustawy o inwestycjach drogowych. Został też przedłużony czas obowiązywania ustawy o inwestycjach drogowych do 31 grudnia 2013 r. Kolejna nowelizacja, dokonana powołaną już ustawą zmieniającą z 2008 r., pozostawiając bez zmian przedmiotowy zakres zastosowania nowelizowanej ustawy, doprowadziła do dalszej koncentracji czynności poprzedzających realizację inwestycji. W miejsce wyróżnianych dotąd, choć uproszczonych, postępowań dotyczących lokalizacji drogi i pozwolenia na budowę,

pojawiło się – regulowane w Rozdziale 2a ustawy o inwestycjach drogowych – „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”. Jednocześnie postępowanie zostało wzbogacone przez powiązanie go z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji), do której odsyła art. 11a ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych. Obowiązywanie znowelizowanej ustawy o inwestycjach drogowych zostało przedłużone do 31 grudnia 2020 r.

2.2. Postępowanie poprzedzające wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i skutki decyzji.

2.2.1. W konsekwencji wprowadzonych zmian, jak trafnie wskazał Marszałek Sejmu, specyfika postępowania przewidzianego w ustawie o inwestycjach drogowych polega na skumulowaniu w nim kilku postępowań regulowanych w odrębnych ustawach. W ocenie Trybunału, specyfika tego postępowania jest dyktowana ponadto liniowym charakterem inwestycji, który z kolei powoduje, że zapadające w nim decyzje – z natury rzeczy – dotyczą bardzo wielu podmiotów, a efekt ten potęguje się w warunkach właściwego polskiej strukturze agrarnej, znacznego rozdrobnienia nieruchomości. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera regulacji odnoszącej się do postępowań, w których współuczestniczy wiele podmiotów, ani nie daje podstaw do wyróżnienia postępowań prowadzonych w skali masowej, określanych też jako postępowania masowe, zbiorcze lub zbiorowe (por. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, zwł. s. 126 i n., gdzie autorka przedstawia obce unormowania dotyczące tzw. *Massenverfahren*). Trzeba jednak odnotować, że procedura przygotowania inwestycji drogowych odpowiada wskazanym w literaturze cechom charakteryzującym postępowanie masowe. Występuje w nim zarówno masowość uczestników, ich zróżnicowanie podmiotowe, jak i zróżnicowanie interesów poszczególnych uczestników. Nieuchronnym efektem prowadzenia takiego postępowania jest odejście od indywidualizacji, charakterystycznej dla „zwykłego” postępowania administracyjnego. Z natury rzeczy w postępowaniu tym uczestniczy bowiem wiele podmiotów, których interesów nie da się sprowadzić do wspólnego mianownika. W związku z tym „rola organu administracji publicznej częstokroć nie ogranicza się tylko do konkretyzacji norm prawnych wobec określonych adresatów poprzez wydawanie decyzji stosowania prawa, lecz polega także na znalezieniu rozwiązania kompromisowego pomiędzy różnorodnymi interesami prawnymi i/lub faktycznymi znacznej i zróżnicowanej pod względem interesów liczby podmiotów” (tamże, s. 137).

Zdaniem Trybunału, przystępując do prezentacji i oceny poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie zmieniającej, trzeba mieć na względzie szczególnie charakter postępowania poprzedzającego inwestycję drogową. Do istotnych postanowień, tworzących ramy prawne realizacji inwestycji drogowych, należą zarówno te, które regulują sam tryb postępowania i środki prawne kontroli decyzji, jak i te, które rozstrzygają o materialnoprawnych skutkach decyzji w sferze prawa administracyjnego i prawa cywilnego.

2.2.2. Jeśli chodzi o procedurę, trzeba zwrócić uwagę na koncentrację informacji, opinii i pozwoleń administracyjnych, wymaganych w postępowaniu toczącym się przed wojewodą, w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, albo przed starostą – w odniesieniu do pozostałych dróg. Wnioskodawca, którym może być zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta – art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych), musi

przedstawić opinie organów wykonawczych właściwych jednostek samorządu terytorialnego (art. 11b ustawy o inwestycjach drogowych) oraz innych, wskazanych w ustawie organów (art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy o inwestycjach drogowych); wnioskowi musi towarzyszyć szereg pozwoleń, a także mapy ukazujące planowany przebieg drogi i zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o inwestycjach drogowych). Wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdy chodzi o autostradę, drogę ekspresową oraz drogę, która na odcinku przynajmniej 10 km ma 4 pasy ruchu, musi być poprzedzone postępowaniem administracyjnym kończącym się wydaniem oceny jej oddziaływania na środowisko (art. 11a ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych w związku z art. 59 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji oraz § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. Nr 213, poz. 1397). W stosunku do pozostałych dróg utwardzonych o długości ponad 1 km, prowadzenie tego postępowania jest fakultatywne, choć kryteria, od których zależy wymaganie oceny oddziaływania na środowisko (art. 63 ustawy o udostępnianiu informacji), wskazują, że powinno ono towarzyszyć niemal wszystkim inwestycjom drogowym.

2.2.3. Charakterystyczne dla całej ustawy o inwestycjach drogowych są przepisy służące przyspieszeniu postępowania. Oryginalnym rozwiązaniem jest narzucenie organom administracji – pod groźbą sankcji finansowej – terminów podejmowania wskazanych w ustawie działań. Zgodnie z art. 11a ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku; za każdy dzień opóźnienia organ nadrzędny może wymierzyć karę w wysokości 500 zł (art. 11h ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych). Ustawa określa także terminy rozpoznania środków odwoławczych: 30 dni na rozpatrzenie odwołania do wojewody (jeśli decyzję wydał starosta) albo ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (jeśli decyzję wydał wojewoda); dwa miesiące na rozpoznanie skargi do sądu administracyjnego (art. 11g ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych). Przyspieszeniu postępowania służy też przyjęty w ustawie sposób doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania i doręczenia samej decyzji. W obu wypadkach, poza obwieszczeniem w urzędzie wojewódzkim, starostwie powiatowym, urzędzie gminnym właściwym ze względu na przebieg drogi, a także na stronach internetowych tejże gminy i w prasie lokalnej, zawiadomienie i decyzję doręcza się stronom na adres wskazany w katastrze nieruchomości (art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych). Rygor natychmiastowej wykonalności, który może być nadany przez organ wydający decyzję, ma na celu przyspieszenie inwestycji, jeśli jest to uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym (art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych). Także egzekucja obowiązków wynikających z decyzji – co do zasady – ma być prowadzona w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy (art. 16 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych).

2.2.4. Doniosłe są skutki materialnoprawne decyzji, a nawet wszczęcia postępowania o jej wydanie. Samo zawiadomienie przez organ prowadzący postępowanie (wojewodę albo starostę) o wszczęciu postępowania powoduje, że objęte wnioskiem nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego zostają wyłączone z obrotu prawnego (art. 11d ust. 9 ustawy o inwestycjach drogowych). Wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera, między innymi, zatwierdzenie podziału nieruchomości i zatwierdzenie projektu budowlanego (art. 11f ust. 1 pkt 5, 6, 7, art. 12 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych), zastępujące odpowiednie decyzje administracyjne, których uzyskiwanie jest regulowane w odrębnych przepisach i których odrębne wydanie było wymagane w ustawie o inwestycjach drogowych w brzmieniu

obowiązującym do 9 września 2008 r. (art. 7 – decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi, art. 24 – decyzja o pozwoleniu na budowę). Najbardziej doniosły skutek cywilnoprawny uregulowany jest w art. 12 ust. 4 (wprowadzonym ustawą zmieniającą z 2006 r.), stanowiącym, że z dniem w którym decyzja stała się ostateczna, oznaczone w decyzji nieruchomości lub ich części stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo właściwych jednostek samorządu terytorialnego; decyzja stanowi podstawę do dokonania odpowiednich wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości (art. 12 ust. 3). W terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, organ który ją wydał, ustala, także w formie decyzji, wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (art. 12 ust. 4a, 4b). Skutkiem decyzji jest też wygaśnięcie trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomości państwowej lub samorządowej objętej decyzją (art. 19), a także – obligatoryjne ustanowienie trwałego zarządu na tejże nieruchomości na rzecz właściwego zarządcy drogi.

2.2.5. Należy zauważyć, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w sobie nie tylko rozstrzygnięcia kilku różnych kwestii administracyjnoprawnych i odnosi skutek w stosunku do licznej grupy podmiotów, ale – jeśli chodzi o skutki cywilnoprawne – rodzi je w odniesieniu do wielu nieruchomości, przez które przebiegać ma planowana droga. Dokonując konstytucyjnoprawnej oceny zakwestionowanych przepisów trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Wydaje się oczywiste, że – przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grupy wywłaszczanych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. W ocenie Trybunału, to spostrzeżenie natury faktycznej musiało być uwzględnione przez racjonalnego ustawodawcę w toku tworzenia ustawy będącej podstawą organizacji procesu inwestycyjnego. Znajduje ono swój wyraz prawny w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, który ogranicza zakres zaskarżenia decyzji.

2.2.6. Podsumowując dotychczasowe uwagi, Trybunał stwierdził, że przepis kwestionowany przez Rzecznika w niniejszej sprawie stanowi jeden z elementów przedstawionej regulacji, przyczyniając się zarówno do przyspieszenia postępowania, jak i wzmocnienia skuteczności decyzji, a w konsekwencji – służy zabezpieczeniu niezakłóconej realizacji inwestycji. Wyprzedzając tok rozważań można wskazać, że zmiana w tym zakresie byłaby możliwa tylko przy wprowadzeniu istotnych zmian całej konstrukcji prawnej, jaką ustawodawca przyjął tworząc ramy prawne dla inwestycji drogowych.

3. Ocena konstytucyjności art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

3.1. Zakres kontroli konstytucyjności.

3.1.1. W opinii Rzecznika, jak już wyżej o tym wspomniano, art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych można postawić zarzut, że stanowi nadmierne ograniczenie jednego z elementów prawa do sądu, a mianowicie prawa do uzyskania merytorycznego orzeczenia sądowego. W okolicznościach wskazanych w tym przepisie nie ma możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego (stwierdzenia nieważności) wadliwych decyzji drogowych, a dopuszczalne jest jedynie stwierdzenie ich wydania z naruszeniem prawa. Tym samym – zdaniem wnioskodawcy – art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych „odwraca” strukturę zasad konstytucyjnych i wprowadza „dozwolenie” na łamanie zasady legalizmu, co może być następnie zrekomensowane (z inicjatywy poszkodowanego) przez finansowe zadośćuczynienie. W ocenie Rzecznika,

kwestionowany przepis stwarza sytuację, w której obywatel ma tylko „formalny dostęp do sądu”; biorąc aktywny udział w postępowaniu zachowującym wszelkie wymogi jawności i sprawiedliwości, nie uzyska orzeczenia sądu rozstrzygającego o jego prawie majątkowym. Efektem tego ograniczenia jest to, że „sąd nie orzeka o istocie stosunku prawnego (w tym – o skuteczności odjęcia prawa własności)”; jak stwierdza Rzecznik: „Spór o własność nieruchomości rozpoznawany nie jest” (s. 10 wniosku). Dostrzegając konstytucyjną dopuszczalność ograniczeń prawa własności, Rzecznik podkreślił, że „Przepisy ustawowe określające ograniczenia prawa własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego, powinny jednak we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny” (s. 5 wniosku). W ocenie wnioskodawcy, zaskarżona regulacja tego kryterium nie spełnia.

3.1.2. Cytowane fragmenty wniosku, będące podstawą rekonstrukcji wzorców kontroli dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, pozwoliły uznać, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji może być odniesiony do obu kwestionowanych przepisów ustawy. Uznanie adekwatności wzorca nie oznacza jednak, że każdy z ustępów art. 31 ustawy o inwestycjach drogowych wymaga odrębnej kontroli. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasadnicze znaczenie dla konstytucyjności kwestionowanego ma ocena art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, gdyż to kompetencja sądu administracyjnego, powołanego do korygowania decyzji, jest dla właściciela gwarancją ochrony jego prawa. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na wadach tego właśnie przepisu, co jest w pełni zrozumiałe. Jeśli zatem art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych spełnia standardy konstytucyjne, przesądza to także o konstytucyjności art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Dopiero gdyby Trybunał stwierdził, że art. 31 ust. 2 narusza Konstytucję, zachodziłaby potrzeba odniesienia wzorców kontroli do art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. W konsekwencji Trybunał uznał, że ocenę konstytucyjności należy rozpocząć od art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych. Od jej wyniku zależeć będzie, czy istnieje potrzeba badania ustępu pierwszego.

3.2. Naruszenie prawa własności przez ograniczenie prawa do sądu.

3.2.1. Rozważenie zarzutu wnioskodawcy kierowanego do art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych trzeba zacząć od rozróżnienia oceny tego przepisu na tle ogólnej regulacji kompetencji sądu administracyjnego i jego oceny konstytucyjnoprawnej.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, jej rozwiązanie – w ocenie Trybunału – jawi się w sposób wyraźny już po lekturze art. 145 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, sąd uwzględniając skargę może: 1) uchylić decyzję w całości lub w części, zwłaszcza wtedy gdy stwierdzi naruszenie prawa materialnego (§ 1 pkt 1), 2) stwierdzić nieważność decyzji w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny z art. 156 k.p.a. (§ 1 pkt 2), albo 3) stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub innych przepisach (§ 1 pkt 3). W świetle art. 145 p.p.s.a. kwestionowany przez Rzecznika art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych należy uznać za „inny przepis” przewidujący stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Trybunał nie podziela stanowiska wnioskodawcy, jakoby z art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych czynił kontrolę sądową zupełnie iluzoryczną, pozbawiając sąd nawet możliwości korygowania „zwykłych” uchybień (pismo z 2 listopada 2010 r., s. 18; podobnie M. Wolanin, *op. cit.*, s. 290). Przeciwnie, w ocenie Trybunału trafne jest raczej stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z 30 listopada 2010 r. (sygn. akt II OSK 2148/10), zgodnie z którym oceniany przepis odnosi się do decyzji organu pierwszej instancji i nie zawiera ograniczeń w zakresie orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do decyzji organu odwoławczego. W każdym razie, w ocenie Trybunału, z art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych wynika, że sąd administracyjny może korygować „zwykłe”

uchybień kwalifikowanych, określonych w art. 145 i art. 156 k.p.a., których wykrycie – w braku art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych – pociągałoby za sobą stwierdzenie nieważności decyzji. Przepis stanowi wprost, że w takim przypadku sąd „może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo”. Samo sformułowanie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie pozostawia więc wątpliwości co do celu ustawodawcy, którym było ograniczenie ogólnej kompetencji sądu administracyjnego: zamiast stwierdzić nieważność decyzji, sąd stwierdza naruszenie prawa. Nie sposób zaprzeczyć, że sąd jest pozbawiony możliwości rozstrzygnięcia najpełniej satysfakcjonującego właściciela, którego pozbawiono własności decyzją sprzeczną z prawem.

3.2.2. Przedstawiona wykładnia art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, choć odmienna od przyjętej przez Rzecznika, nie zmienia jednak oceny, że na podstawie tego przepisu – co słusznie zarzuca Rzecznik – dochodzi do ograniczenia kognicji sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na ostateczną decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zestawieniu z ogólną kognicją tegoż sądu, przyznaną mu w innych sprawach. Wprowadzenie przepisu szczególnego oczywiście nie oznacza naruszenia Konstytucji, zwłaszcza w sytuacji, gdy przepis ogólny (art. 145 p.p.s.a.) niejako zapowiada możliwe ograniczenia kompetencji sądu. Istnienie odrębności unormowań ustawowych samo w sobie nie stanowi podstawy stwierdzenia niekonstytucyjności żadnego z nich. Patrząc na tę kwestię z innej strony, należy odnotować, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się wprost do zakresu kognicji sądu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, na prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się cztery elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (pierwsze trzy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Jedyne wymaganie co do charakteru orzeczeń, jakie wyprowadza się z art. 45 ust. 1 Konstytucji, dotyczy mocy wiążącej rozstrzygnięcia, które jest rozumiane także jako wymaganie możliwości udzielenia przez sąd skutecznej ochrony prawom strony; prawo do wyroku oznacza nie tylko formalną możliwość uzyskania wyroku, ale możliwość uzyskania wyroku rozstrzygającego *meritum* sprawy.

3.2.3. Zdaniem Trybunału, kwestionowany art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie wyłącza tego prawa strony. Stwierdzenie przez sąd, że decyzja narusza prawo jest oczywiście orzeczeniem, którego wydanie wymaga wcześniejszego rozpoznania wszystkich okoliczności sprawy. Art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie wyłącza więc wydania orzeczenia co do *meritum*, lecz ogranicza sankcje, jakie sąd może stosować, gdy stwierdzi kwalifikowane naruszenie prawa. Pozostawiona jest tylko jedna, która nie powoduje usunięcia z obiegu prawnego wadliwej decyzji. Oznacza to, że sąd nie może wydać orzeczenia, które otwierałoby drogę do przywrócenia własności nieruchomości, co z kolei – dla właściciela nieruchomości skarżącego decyzję w zakresie, w jakim spowodowała ona jego wywłaszczenie – jest równoznaczne z apriorycznym wyłączeniem uzyskania satysfakcjonującego go wyroku.

Wypada natomiast przypomnieć, że uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny otwiera drogę do żądania, na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem decyzji dotkniętej bezprawnością

3.2.4. Kumulacja wielu elementów proceduralnych wraz z ograniczeniem przewidzianym wprost w kwestionowanym przepisie w sumie stwarzają sytuację, w której efekt odjęcia własności nieruchomości, jaki – po rozpoczęciu budowy – wywołuje ostateczna decyzja o zezwoleniu na inwestycję drogową, jest niewzruszalny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że – wynikające z kwestionowanego art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych – ukształtowanie procedury sądowoadministracyjnej, choć nie pozbawia właściciela prawa do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia jego skargi, niewątpliwie ogranicza prawo własności. W związku z tym może powstać wątpliwość, czy nie prowadzi to do naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do własności”. Można za Rzecznikiem powtórzyć, że zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa. Tymczasem efektem ograniczenia zakresu dopuszczalnych rozstrzygnięć sądu administracyjnego jest pozbawienie właściciela możliwości żądania zwrotu nieruchomości przejętej wbrew prawu. Zapewnienie właścicielowi skutecznego środka ochrony (roszczenia windykacyjnego) w takim wypadku wydaje się minimalnym standardem konstytucyjnym, płynącym z art. 64 ust. 1 Konstytucji. To spostrzeżenie, w ocenie Trybunału, mogłoby uzasadniać tezę, że art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych prowadzi do naruszenia prawa własności osób wyłączonej na skutek objęcia ich nieruchomości decyzją o zezwoleniu na inwestycję drogową, przy czym naruszenie to byłoby wynikiem ograniczenia kognicji sądu administracyjnego jedynie do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Stwierdzenie naruszenia jest jednak uzależnione od oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

4. Proporcjonalność ograniczenia prawa własności przez art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

4.1. Kryteria oceny ograniczenia konstytucyjnej wolności lub prawa.

4.1.1. Należy zauważyć, że o ile fakt ograniczenia konstytucyjnych praw w niniejszej sprawie jest dość oczywisty i przyznany przez wszystkich uczestników postępowania, o tyle kwestia proporcjonalności tego naruszenia jest sporna. Tylko w ocenie wnioskodawcy ograniczenia te są nieproporcjonalne, tj. nie spełniają przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynikają trzy kryteria oceny ograniczeń praw i wolności: formalne oraz dwa materialne. Tak więc, po pierwsze, ograniczenie musi być wprowadzone ustawą. Po drugie, nie może prowadzić do naruszenia istoty prawa i – po trzecie – ograniczenie musi być „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Trzecie kryterium dotyczy zachowania zasady proporcjonalności *sensu stricto* (por. L. Garlicki, uwagi do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 30), rozumianej jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji (por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; takie ujęcie zasady proporcjonalności zostało następnie powtórzone w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, por. zwłaszcza wyrok z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150).

4.1.2. Ocenę art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych przez pryzmat art.

31 ust. 3 Konstytucji należy zacząć od stwierdzenia, że przepis niewątpliwie czyni zadość wymaganiu ustawowego charakteru ograniczenia. Spełnienie drugiego kryterium, tj. poszanowanie (zachowanie) istoty wolności i prawa, wobec dokonanej przez Trybunał rekonstrukcji wzorca kontroli może już budzić wątpliwości. Nasuwa się bowiem pytanie, czy kwestionowany przepis nie narusza istoty własności. W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę, że w odniesieniu do kwestionowanych przepisów ustawy Rzecznik nie powołał jako wzorca kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż pozyskanie gruntów będących własnością nieoznaczonej liczby podmiotów prywatnych postrzega zapewne jako warunek konieczny budowy dróg publicznych. Publiczny cel wywłaszczenia wydaje się oczywisty i dlatego Rzecznik nie podważył efektu decyzji o zezwoleniu na inwestycję drogową, którym jest pozbawienie własności, lecz zakwestionował ograniczenie sądowej kontroli decyzji, oznaczające osłabienie prawa właściciela. Rzecznik nie zarzucił więc naruszenia istoty prawa własności, lecz zakwestionował środki zastosowane przez ustawodawcę do osiągnięcia celu. Rzecznik nie zarzucił jednak też naruszenia istoty prawa do sądu. Zarzut taki pojawił się wprawdzie we wniosku Rzecznika, został jednak postawiony w sposób hipotetyczny („może prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu”). Z przeprowadzonej wyżej analizy wynika, że zaskarżona regulacja nie powoduje całkowitego wyłączenia prawa do sądu, a w szczególności nie stanowi przeszkody do wydania wyroku w sprawie legalności zezwolenia na inwestycję drogową.

4.1.3. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że w analizowanej sprawie pytanie o proporcjonalność dotyczy środka, za pomocą którego ustawodawca ograniczył prawa właściciela. Test proporcjonalności polega na ocenie, czy ograniczenie prawa do sądu wprowadzone w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, czy też założony cel można by zrealizować za pomocą innych instrumentów. Najistotniejsze jest jednak ustalenie, czy ingerencja nie jest nadmierna.

Zastosowanie testu proporcjonalności do oceny art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest ułatwione, gdyż Trybunał już kilkakrotnie kontrolował przepisy regulujące stan prawny dróg oraz realizację inwestycji drogowych. Sięgnięcie do stanowiska wcześniej zajmowanego przez Trybunał jest nie tylko pomocne przy dokonywaniu oceny w niniejszej sprawie, ale jest też wskazane ze względu na potrzebę zachowania jednolitej linii orzecznictwa. Dodatkowo w analizie tej należy uwzględnić wyrok ETPC z 29 listopada 2011 r., w sprawie Barbara Wiśniewska przeciwko Polsce (sygn. 9072/02).

4.2. Dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i ETPC.

4.2.1. Istotną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą pozyskiwania nieruchomości pod drogi znaleźć można w wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. P 5/99). Trybunał analizował konstytucyjność art. 73 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872), który to przepis przewidywał wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z mocy prawa całej kategorii nieruchomości, a mianowicie – nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Skala przeprowadzonej wówczas operacji była tak duża, że sąd pytający porównywał wywłaszczenie dokonane na podstawie kwestionowanego przepisu do nacjonalizacji. Trybunał, oceniając zgodność przepisu z Konstytucją, w pierwszej kolejności uznał, że odjęcie własności na jego podstawie było dokonane dla realizacji celu publicznego, który ma znaczenie dla szerokich rzesz mieszkańców, w tym również „dla interesów prawnych i faktycznych samych podmiotów wywłaszczonych” (cz. III, pkt 3, s. 258). Analizując przydatność „zastosowanego przez ustawodawcę mechanizmu wywłaszczenia z mocy samego prawa” do osiągnięcia założonego celu, Trybunał stwierdził, że jeśli celem „jest generalne i

jednolite uporządkowanie problemu własności terenów zajętych pod drogi publiczne, to (...) jednocześnie objęcie regulacją ustawową całej kategorii wymienionych nieruchomości bez wątplenia służy osiągnięciu tego celu”. Trybunał odnotował oczywiście, że „rezygnacja z metody prowadzenia indywidualnych, jednostkowych postępowań doprowadziła w efekcie do ograniczenia proceduralnych praw samych właścicieli, pozbawionych udziału w tej fazie postępowania, w której rozstrzygnięciu podlegała kwestia przejęcie ich własności (...)”. Jednocześnie jednak stwierdził, że „realizacja tych praw właścicieli mogłaby nabrać jedynie formalnego i pozornego charakteru, właśnie wskutek uprzedniego przesądzenia (w sferze faktycznej) obiektywnej potrzeby i zasadności wywłaszczenia nieruchomości, zajętych już pod drogi publiczne” (tamże, s. 259).

Zacytowane fragmenty wyroku nie mogą być wprost odnoszone do obecnie rozpoznawanej sprawy, gdyż przepis ustawy ocenianej przez Trybunał w sprawie o sygn. P 5/99 przewidywał wywłaszczenie nieruchomości już zajętych pod drogi, podczas gdy art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych ma zastosowanie w toku budowy, a jego ukształtowanie zgodne z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich mogłoby skutecznie zablokować inwestycję i – w konsekwencji – uczynić zbędnym wywłaszczenie. Trzy spostrzeżenia wyrażone w przytoczonych fragmentach, w ocenie Trybunału, mają jednak znaczenie ogólne i są aktualne także w obecnie rozpatrywanej sprawie. Po pierwsze, chodzi o podkreślenie, że drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczanych. Po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną. Po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem – wywłaszczone. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Wobec nieuchronności wywłaszczenia, przyznawanie właścicielom środków prawnych służących walce o utrzymanie własności, jest zabiegiem pozornym.

4.2.2. Potwierdzenie powyższych tez znaleźć można w wyroku Trybunału z 20 lipca 2004 r., (sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). Wywłaszczenie na cel publiczny, w tym wypadku – budowę dróg, Trybunał uznał za działanie ze względu na dobro wspólne. Trybunał wprost wyraził myśl, że „interes publiczny związany z potrzebą budowy dróg nie może być należycie zabezpieczony na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (...)” (cz. III, pkt 4 uzasadnienia, s. 861). Wprowadzenie szczególnych zasad wywłaszczenia pod budowę dróg jawi się więc jako przydatne i konieczne. Gdy zaś chodzi o zachowanie proporcji dóbr, Trybunał wskazał na „widoczną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tendencję przesuwania ciężaru problematyki pozbawiania własności na płaszczyznę zasadności celu realizowanego tą drogą, jak również zagwarantowania słusznego odszkodowania” (cz. III, pkt 4, s. 861). Innymi słowy, odjęcie własności indywidualnym podmiotom nie jest ceną zbyt wysoką za realizację dobra wspólnego, pod warunkiem zapewnienia odpowiedniej rekompensaty finansowej.

4.2.3. Trzeba wreszcie przypomnieć, że Trybunał oceniał już także niektóre przepisy ustawy o inwestycjach drogowych. W wyroku z 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, stwierdził m.in., że „Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju” (cz. III, pkt 2, s. 632). Dalej Trybunał przyjął, że „ze względu (...) na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i

konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [przewidziane w kontrolowanym art. 10 ustawy o inwestycjach w drogach, obowiązującym do 9 września 2008 r.], ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym” (cz. III, pkt 4, s. 635).

4.2.4. Wywłaszczenia na cele drogowe, choć prowadzonego w oparciu o przepisy ogólne ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dotyczyła też skarga obywatelki polskiej (Barbary Wiśniewskiej), rozstrzygnięta wyrokiem ETPC z 29 listopada 2011 r. Zbędna jest szczegółowa prezentacja stanu faktycznego, który zresztą obrazuje skomplikowane procedury dochodzenia do decyzji o budowie drogi (w konkretnym wypadku – poszerzenia jezdni), jakie obowiązywały przed wprowadzeniem zintegrowanego postępowania, ocenianego w niniejszej sprawie. Ze względu na jego cel, najważniejsze jest odnotowanie, że przedmiotem badania Trybunału w Strasburgu był wyłącznie fakt wkroczenia na grunt skarżącej na podstawie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości (art. 122 u.g.n.), mimo niezakończenia postępowania wywłaszczeniowego i nieustalenia wysokości odszkodowania. Trybunał wcześniej uznał za niedopuszczalną skargę w zakresie, w jakim dotyczyła ona samego wywłaszczenia i wysokości odszkodowania. W sprawie Barbary Wiśniewskiej decyzja organu pierwszej instancji o wywłaszczeniu zapadła 27 czerwca 2000 r., postępowania odwoławcze toczyły się do 2006 r., a odszkodowanie w całości zostało jej wypłacone 27 kwietnia 2007 r. Mimo trwającej procedury, już 7 sierpnia 2000 r. została wydana decyzja o niezwłocznym zajęciu nieruchomości. Skarżąca zarzuciła Rzeczypospolitej Polskiej, że zajęcie nieruchomości było niezgodne z prawem do poszanowania mienia, a zatem naruszało art. 1 Protokołu nr 1.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że choć sprawa rozstrzygnięta przez ETPC dotyczyła innych przepisów, niż obecnie oceniane, problem prawny jest tożsamy. Zajęcie nieruchomości i rozpoczęcie na niej budowy drogi w sposób oczywisty pociąga za sobą ograniczenie kognicji organu drugiej instancji i sądu rozpatrującego skargę na decyzję wywłaszczeniową, nawet w braku przepisów regulujących tę kwestię. Trudno bowiem wyobrazić sobie wzruszenie decyzji i przywrócenie własności gruntu, na którym budowany jest odcinek drogi publicznej. ETPC oddalił skargę, a oceniając działanie metodą faktów dokonanych, jakie niewątpliwie miało miejsce w sprawie Barbary Wiśniewskiej, stwierdził m.in., że „wykonywanie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, w przypadku braku ostatecznej i wykonywalnej decyzji co do istoty sprawy dotyczącej wywłaszczenia i odszkodowania, pociąga za sobą poważne niekiedy nieodwracalne ograniczenia nałożone na wykonywanie prawa do poszanowania swego mienia”. Trybunał uwzględnił jednak okoliczności faktyczne konkretnego przypadku (chodziło o część nieruchomości będącej nieużytkiem), ale przede wszystkim podkreślił dysponowanie przez skarżącą podstawowymi gwarancjami proceduralnymi. Stwierdził, że „skarżąca miała możliwość zaskarżenia środków zastosowanych przez władze w stosunku do jej gruntów (...)”, skorzystała z tych możliwości, a „o wspomniane kwestie toczyły się zacięte spory równoległe w postępowaniu wywłaszczeniowym i postępowaniu dotyczącym odszkodowania”. W ocenie Trybunału: „sprawa skarżącej pokazywała, że decyzje o

niezwłocznym zajęciu nieruchomości w praktyce są konieczne. W niektórych przypadkach realizacja celu publicznego okazałaby się niemożliwa bez uciekania się do decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości”. W konkluzji Trybunał uznał, że „istniała sprawiedliwa równowaga między interesem powszechnym a wymaganiami ochrony fundamentalnych praw jednostki, i że ciężar nałożony na skarżącą nie był ani nieproporcjonalny, ani nadmierny”.

4.3. Przydatność i konieczność ograniczenia wynikającego z art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

4.3.1. Zastosowanie testu proporcjonalności należy rozpocząć od zbadania, czy ograniczenia prawa własności są przydatne (skuteczne) i konieczne do realizacji założonego celu, jakim jest budowa dróg. W tym zakresie Trybunał podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko.

Po pierwsze, poza sporem pozostaje twierdzenie, że procedura wywłaszczenia regulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która – zakładając uprzednie ubieganie się o zgodę właściciela na wyzbycie własności oraz pełną kontrolę sądową decyzji o wywłaszczeniu – w pełni odpowiada konstytucyjnemu standardowi, nie może stanowić trybu pozyskiwania nieruchomości pod budowę dróg, gdyż paraliżowałaby prowadzenie inwestycji. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie praw właściciela, którego źródłem jest art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, można ocenić jako przydatne z punktu widzenia celów postępowania inwestycyjnego. Niewątpliwie przyczynia się ono do szybszego zakończenia tego postępowania i definitywnego uregulowania stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości przejmowanej pod budowę drogi.

Po drugie, za trafną należy uznać sformułowaną wcześniej tezę, że podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących całą listę nieruchomości, wywłaszczenie z mocy prawa jest metodą skuteczną. Należy dodać, że ten sposób odjęcia własności gwarantuje równe potraktowanie całej grupy właścicieli, którzy znaleźli się w tej samej sytuacji faktycznej. Trybunał oczywiście dostrzega, że zachowanie równości w wywłaszczeniu nie wpływa zasadniczo na ocenę tej decyzji przez właścicieli, którym odejmuje się własność, musi być jednak brane pod uwagę przy konstytucyjnoprawnej ocenie tego trybu.

Po trzecie, należy podtrzymać twierdzenie, że przy założeniu prawidłowego, zgodnego z wymogami ochrony środowiska i zasadami sztuki inżynierskiej, wytyczeniu drogi, jej lokalizacja wyznacza w sposób nieuchronny listę nieruchomości przeznaczonych pod drogę, które – w konsekwencji – muszą przejść – na własność właściciela drogi (Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Można więc powtórzyć jedną z tez z wyroku Trybunału o sygn. P 5/99, że w tej sytuacji przyznanie właścicielom możliwości żądania przywrócenia własności byłoby działaniem pozornym. Taka konkluzja wynika też z przywołanego wyroku ETPC, w którym akcent pada na zapewnienie sprawiedliwości proceduralnej, tj. kontradyktoryjnego postępowania odwoławczego, zgodnego z zasadą „równej broni”, w którym wywłaszczony dysponuje możliwością zaskarżenia decyzji podjętej przez władzę. Europejskie standardy nie wymagają jednak, by w wyniku tego postępowania nieruchomość zajęta pod budowę mogła wrócić do właściciela.

4.3.2. Wskazane wyżej argumenty, czerpane z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału, nie przekonały jednak wnioskodawcy, który podważył konieczność kwestionowanego unormowania, wskazując, że cele stawiane regulacji ujętej w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych mogą być osiągnięte innymi środkami, niepowodującymi tak znacznej ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości. Wnioskodawca sugeruje zwłaszcza usprawnienie postępowania na innych etapach przygotowywania inwestycji. Trybunał nie kwestionuje, że postępowanie administracyjne

mogłoby przebiegać sprawniej, niż ma to miejsce w praktyce, co dałoby się osiągnąć – między innymi – dzięki doskonaleniu odpowiednich przepisów. Sam wnioskodawca dostrzegł jednak, że wprowadzone ustawą o inwestycjach drogowych szczególne unormowanie postępowania zawiera wiele rozwiązań służących jego przyspieszeniu i zwiększeniu efektywności. Przykładem mogą być terminy do wydania decyzji oraz rozpatrzenia odwołań i skarg na decyzje (art. 11g ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych) oraz sankcje finansowe dyscyplinujące do ich przestrzegania (por. art. 11h tej ustawy). Wypada dodać, że omawiana wyżej podstawowa konstrukcja postępowania, polegająca na kumulacji kilku postępowań administracyjnych w jednym, zasadniczo zwiększa jego efektywność i skraca czas trwania. Rzecznik nie wskazał, jakie jeszcze usprawnienia można by wprowadzić w postępowaniu poprzedzającym budowę drogi. Najważniejsze jest jednak to, że – w ocenie Trybunału – nie można na tej samej płaszczyźnie stawiać regulacji ustawowych służących przyspieszeniu inwestycji z regulacją decydującą o trwałości efektu wyłączenia, jakim jest przejęcie własności przez państwo lub samorząd terytorialny. O ile bowiem te pierwsze wpływają tylko na tempo postępowania, nie niwecząc osiągnięcia jego zasadniczego celu, o tyle dopuszczalność przywrócenia własności nieruchomości, już po rozpoczęciu budowy, może oznaczać fiasko całej inwestycji drogowej.

4.4. Brak nadmierności ograniczenia z art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych – proporcjonalność *sensu stricto*.

4.4.1. Dotychczasowe ustalenia Trybunału w kwestii przydatności i konieczności ograniczeń w zasadzie nie budzą kontrowersji. Istotą zarzutu jest nadmierność zastosowanego środka, przy czym – w ocenie wnioskodawcy – nadmierność ta dotyczy zarówno czasu jego obowiązywania, jak i przedmiotowego (w różnych aspektach) zakresu jego stosowania. W tej części uzasadnienia Trybunał odniósł się więc do poszczególnych zarzutów mających świadczyć o nadmierności ograniczenia. Przede wszystkim należało podjąć polemikę z ogólnym zarzutem wnioskodawcy dotyczącym ekstensywności środków prawnych zastosowanych w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, a następnie odnieść się do zarzutów szczegółowych, dotyczących m.in. terminów i doręczeń.

4.4.2. O ekstensywności zastosowanych środków ma świadczyć, zdaniem wnioskodawcy, wielokrotne przesuwanie terminu utraty mocy obowiązującej ustawy i w konsekwencji nadmierne rozciągnięcie w czasie uproszczonych procedur. Przeciwwstawiając się stanowisku Rzecznika w tym zakresie, Trybunał podkreśla, że upływ czasu nie przyniósł rozwiązania problemu sieci drogowej w Polsce. Trybunał nie jest władny oceniać przyczyn istniejącego stanu rzeczy, natomiast – jako punkt wyjścia do oceny konstytucyjnoprawnej – musi przyjąć konstatację, że budowa dróg w Polsce nadal pozostaje sprawą dobra wspólnego. Obecna sytuacja na pewno bowiem nie jest lepsza od istniejącej w chwili podejmowania przywoływanych wyżej orzeczeń Trybunału. Stan dróg w Polsce odbiega już nie tylko od ich poziomu w państwach europejskich o utrwalonym systemie demokratycznym i rynkowym, ale także w państwach dawnego bloku komunistycznego (Czechach, Słowacji, dawnej NRD), sąsiadujących z Polską. Najważniejsze jednak, że na skutek wzrastającego natężenia ruchu samochodowego, zwłaszcza ciężarowego (towarowego), istniejące drogi, prowadzące przez tereny zabudowane, stanowią uciążliwość paraliżującą normalne życie znacznej części społeczeństwa. Trybunał wychodzi więc z założenia, że budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności (art. 31 ust. 3 Konstytucji); jest kwestią dobra wspólnego. Trybunał przyznaje, że w konsekwencji dwukrotnego już wydłużania czasu obowiązywania ustawy rozwiązanie przyjęte w jej art. 31 ust. 2 w pewnym sensie straciło epizodyczny charakter, skoro – według obecnego stanu prawnego – przewidziane w tym przepisie ograniczenie ma trwać do 2020 r. To

niewątpliwe spostrzeżenie dotyczy jednak faktu obowiązywania przepisu i nie determinuje jego konstytucyjnoprawnej oceny. Trybunał stwierdza, że wynik testu proporcjonalności pozostaje aktualny niezależnie od okresu obowiązywania ocenianej regulacji; zależy on od utrzymywania się przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak długo ograniczenie praw konstytucyjnych wprowadzone w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych będzie przydatne, skuteczne i konieczne do realizacji celu, jakim jest budowa dróg, tak długo kwestionowany przepis zachowa pozytywną ocenę konstytucyjnoprawną.

4.4.3. W ocenie Rzecznika, drugim elementem regulacji przesądzającym o jej nadmierności jest to, że – na skutek ustawy zmieniającej z 2006 r. – odnosi się ona do wszystkich inwestycji drogowych, niezależnie od ich znaczenia dla rozwoju infrastruktury krajowej i europejskiej. Bardzo rygorystyczny skutek przewidziany w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych może zatem nastąpić nawet wtedy, gdy wywłaszczono nieruchomość pod drogę o drugorzędnym znaczeniu, w niewielkim stopniu przyczyniającą się do poprawy sytuacji komunikacyjnej. Trybunał dostrzega jednak racjonalność obowiązującego rozwiązania. Uzasadnieniem celowości łącznego i jednolitego unormowania inwestycji drogowych jest przede wszystkim brak jasnych i jednoznacznych kryteriów rozróżnienia poszczególnych kategorii dróg (tj. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), a także fakt, że zaliczenie drogi do jednej z tych kategorii nie ma trwałego charakteru. Przepisy ustawy o drogach publicznych wyraźnie dopuszczają pewną uznaniowość władz w kwalifikowaniu dróg. Art. 5 ust. 1 tej ustawy wylicza siedem kategorii dróg zaliczanych do krajowych (wśród nich drogi o znaczeniu obronnym, których wykaz jest tajny). O zaliczeniu danej drogi do dróg krajowych decyduje minister właściwy ds. transportu w porozumieniu z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, a także po zasięgnięciu opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Cechy dróg niższych kategorii w ogóle nie są określone: droga nienależąca do kategorii wyższej może być zaliczona do jednej z niższych kategorii. Na tle regulacji zawartej w ustawie o drogach publicznych wydaje się oczywiste, że zawężenie zastosowania ustawy o inwestycjach drogowych do konkretnej kategorii dróg, w szczególności – tak jak to miało miejsce do 2006 r. – do dróg krajowych, byłoby zabiegiem pozornym, gdyż zaliczenie drogi do tej kategorii zależy od władzy administracyjnej. Gdyby z kolei ograniczyć zakres ustawy o inwestycjach drogowych do dróg o określonych cechach technicznych (np. autostrad i dróg ekspresowych), mogłoby się okazać, że korzystanie z nich jest utrudnione ze względu na brak odpowiedniego pojazdu, albo – przeciwnie – wszyscy użytkownicy są zmuszani do korzystania z dróg płatnych (wg art. 3 pkt 2 ustawy o drogach publicznych – dróg o ograniczonej dostępności), gdyż drogi ogólnodostępne są w stanie uniemożliwiającym poruszanie się po nich.

O nadmierności środka zastosowanego przez ustawodawcę ma też świadczyć, w ocenie Rzecznika, szereg bardziej szczegółowych elementów regulacji.

4.4.4. Tak więc nadmierność restrykcji wnioskodawca dostrzegł w uzależnieniu stosowania art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych od nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Mimo postulowanego w doktrynie, a także – w mniejszym stopniu – w orzecznictwie, umiaru w stosowaniu tej instytucji i konieczności jego indywidualnego uzasadnienia w odniesieniu do konkretnej nieruchomości (por. M. Wolanin, *op.cit.*, s. 243 oraz wyroki WSA w Warszawie z: 23 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1216/05; 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 805/07 oraz 8 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 804/07), w praktyce administracyjnej i sądowej utrwalone zostało szerokie rozumienie tych przesłanek, którymi – zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach budowlanych – są „interes społeczny lub gospodarczy”. W konsekwencji przyjmuje się, że nadanie klauzuli natychmiastowej wykonalności może być uzasadnione takimi

czynnikami, jak planowane terminy realizacji inwestycji, finansowanie inwestycji z funduszy europejskich czy poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników dróg, a wystąpienie tych czynników jest zawsze „uzasadnionym przypadkiem” w rozumieniu art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych (teza ta została powtórzona w kilkunastu dalszych orzeczeniach sądów administracyjnych, m.in. ostatnio w wyroku WSA w Olsztynie z 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 96/10; por. także wyroki WSA w Warszawie z: 3 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1447/06; 16 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1099/06; 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1322/08; 18 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1459/08 oraz wyrok NSA z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1662/07). Trybunał dostrzegł nieprawidłowość procedowania z pominięciem niezbędnej indywidualizacji decyzji, stosownie do okoliczności konkretnego stanu faktycznego. Gdyby fakt nadania klauzuli natychmiastowej wykonalności był jedyną przesłanką warunkującą stosowanie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, można by uznać, że już z tego względu przepis jest nadmiernie restrykcyjny. Trybunał zwraca jednak uwagę, że drugą, kumulatywną przesłanką ograniczającą stosowanie kwestionowanego przepisu jest faktyczne rozpoczęcie budowy drogi. Wymaganie łącznego spełnienia obu elementów hipotezy powoduje, że spełnienie przesłanki formalnej (nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności) w każdym konkretnym przypadku jest poddane faktycznej weryfikacji. Jeśli rygor został nadany bez rzeczywistej potrzeby dyktowanej tempem prac budowlanych, które jednak w rzeczywistości nie były tak nagłe i nie rozpoczęły się, pośpiech działania decydentów nie dotknie właścicieli nieruchomości zagrożonych wywłaszczeniem, gdyż art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie będzie miał zastosowania. W konsekwencji: właściciele nieruchomości objętych decyzją będą mogli, na zasadach ogólnych, żądać unieważnienia decyzji i zwrotu nieruchomości.

4.4.5. Wnioskodawca zakwestionował jednak także przesłankę 14-dniowego terminu od rozpoczęcia budowy drogi. Zarzuca, że sam termin jest zbyt krótki, a ponadto wątpliwości budzi określenie początku jego biegu. Rozpoczęcie budowy drogi następuje bowiem już w chwili rozpoczęcia prac przygotowawczych do realizacji inwestycji (art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.), które w pierwszej fazie mogą polegać na jednostkowych, tanich i w pełni odwracalnych czynnościach (np. ustawienie odpowiednich znaków, ogrodzenia, toalet). Odpierając ten zarzut Trybunał zwraca uwagę, że został on sformułowany z całkowitym pominięciem przedstawionego wyżej kontekstu normatywnego, tak jakby „rozpoczęcie budowy” inicjowało proces inwestycyjny. Tymczasem samo przygotowanie „zintegrowanej” decyzji o zezwoleniu na inwestycję drogową wymaga istotnych nakładów pracy całego grona specjalistów. Postawienie znaków drogowych informujących o budowie jest finalizacją pewnego procesu, a nie jego rozpoczęciem. Wzruszenie decyzji wywłaszczeniowej po tej chwili może więc oznaczać zniweczenie efektów pracy i kosztów, poniesionych na przygotowanie procesu inwestycyjnego.

4.4.6. Trybunał nie podzielił obawy wnioskodawcy, iż o decyzji wywłaszczeniowej właściciele nieruchomości nią objętych, ze względu na przyjęty w ustawie o inwestycjach drogowych tryb powiadamiania, mogą się dowiedzieć zbyt późno, wręcz po upływie terminu do zaskarżenia. Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał przede wszystkim zwrócił uwagę, że szczególna regulacja sposobu doręczeń jest jedną z podstawowych modyfikacji, jakie wprowadza się do postępowania administracyjnego dotyczącego licznej grupy podmiotów. Także polski ustawodawca, choć nie reguluje w sposób kompleksowy postępowania masowego, w art. 49 k.p.a. przewiduje jednak uproszczony sposób doręczania. Zgodnie z tym przepisem, „Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego

ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (...)”. Na tle cytowanej normy ogólnej rozwiązanie szczególne przyjęte w ustawie o inwestycjach drogowych nie powinno budzić wątpliwości. Trybunał podzielił przy tym zapatrywanie wyrażone w pismach uczestników postępowania, że zaskoczenie na pewno nie dotyczy właścicieli nieruchomości, którzy na bieżąco uaktualniają adres do doręczeń wskazany w katastrze, zgodnie z ciężarem nałożonym na nich w art. 22 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.). O ile ustawodawca, szanując wolność uprawnionych, słusznie nie przewidział sankcji za zaniechanie podania aktualnego adresu właściciela, o tyle ustawodawca nie ma obowiązku wykazywania większej troski o sprawy konkretnego właściciela niż on sam ją wykazuje. Brak dbałości o własne sprawy może powodować ujemne konsekwencje. Abstrahując od argumentów prawnych trzeba powiedzieć, że – jak wskazuje doświadczenie życiowe – plany budowy drogi i jej wytyczenie znajdują się zwykle w centrum zainteresowań społeczności, nie tylko lokalnej. Dlatego w praktyce trudno wyobrazić sobie, by postępowanie poprzedzające proces inwestycyjny mogło rozpocząć się i przebiegać bez wiedzy właścicieli nieruchomości choćby potencjalnie objętych decyzją.

4.4.7. Kończąc analizę argumentów mających świadczyć o nadmierności restrykcji wynikających z art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, należało zwrócić uwagę na zastrzeżenie Rzecznika co do znaczenia art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., który stanowi, że „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie normatywne przyjęte w cytowanym przepisie nie ma znaczenia dla oceny zgodności z Konstytucją art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych. Możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie tego przepisu miałaby znaczenie, gdyby zarzut dotyczył naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, przewidującego odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Ponieważ zarzut obejmuje naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, to pragmatyczne rozwiązanie z art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. (jeżeli już zdarzy się, że zezwolenie na inwestycję drogową zostanie wydane z naruszeniem prawa, poszkodowany powinien mieć prawo do naprawienia szkody) nie jest argumentem, który mógłby decydować o rozstrzygnięciu. Fakt, że wywłaszczony – w razie uzyskania na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa – ma do dyspozycji roszczenie z art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w żadnym razie nie powinien przesłaniać istnienia w samej ustawie o inwestycjach drogowych przepisów przewidujących wypłatę odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. To te właśnie przepisy mają znaczenie dla konstytucyjnoprawnej oceny art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z wnioskodawcą, że przywołane unormowanie prawa cywilnego nie ma bezpośredniego znaczenia dla wyniku oceny dokonywanej w rozpatrywanej sprawie. Nie można jednak lekceważyć spostrzeżenia, akcentowanego przez stronę rządową, że odszkodowanie przyznawane na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych obejmuje tylko szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*), podczas gdy kodeks cywilny pozwala dochodzić także utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Należy uznać, że powołany przepis kodeksu cywilnego rozszerza uprawnienia wywłaszczonego. Dlatego, choć nie jest argumentem decydującym o konstytucyjnoprawnej ocenie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, nie może być w niej całkowicie pominięty. Stanowi bowiem pewną przeciwwagę dla zarzucanej nadmierności ograniczenia wynikającego z tej regulacji.

4.5. Konkluzja.

Rozwiązania prawne przyjmowane w ustawach szczególnych, regulujących realizację niektórych inwestycji pożytku publicznego, tak dalece modyfikują ogólne zasady postępowania administracyjnego, że skłaniają do refleksji nad funkcjami tegoż postępowania. Zdaniem B. Adamiak, „Koncepcja wadliwości decyzji administracyjnej oparta na kompromisie dwóch wartości: ochrony praworządności i ochrony praw nabytych zostaje uzupełniona o trzecią wartość – wartość ochrony dobra wspólnego. Ochrona dobra wspólnego nakazuje ograniczenie ochrony praworządności w działaniu administracji publicznej” (*Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej*, [w:] *„W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzcieskiemu”*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 32).

Zdaniem Trybunału, regulacje postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o zezwoleniu na inwestycję drogową oraz zakresu kontroli tej decyzji stanowią dobry przykład uwzględnienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wartości, jaką jest dobro wspólne. Stanowią próbę ukształtowania procedury, która dotyczy znacznej liczby osób, często o rozbieżnych, a nawet konkurencyjnych wobec siebie, interesach. W takiej sytuacji, z założenia, nie mogą być uwzględnione indywidualne oczekiwania poszczególnych podmiotów, a – jak to już podkreślono – zadaniem organu administracji publicznej jest znalezienie rozwiązania kompromisowego, najlepiej odpowiadającego celowi publicznemu, w związku z którym postępowanie zostało podjęte.

Poddanie kwestionowanego art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych szczegółowej analizie z punktu widzenia wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku o proporcjonalności środka zastosowanego przez ustawodawcę. Tezy sformułowane we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego są aktualne także obecnie i są adekwatne do ocenianego unormowania. Dodatkowo znajdują one wsparcie w przywoływanym wyroku ETPC w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce. Dokonując oceny konstytucyjności nie można też całkowicie pomijać obowiązującej od 1 września 2004 r. (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. Dz. U. Nr 162, poz. 1692), a zatem późniejszej od większości powoływanych wyroków Trybunału, regulacji odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, która w pewnym zakresie poprawia sytuację podmiotu wyłączonego.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacja zawarta w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim ogranicza prawo właściciela do wzruszenia decyzji wyłączeniowej, jest środkiem proporcjonalnym służącym realizacji celu publicznego, tj. budowy dróg w Polsce.

5. Konstytucyjność art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych.

Nawiązując do wcześniejszych uwag na temat relacji obu kwestionowanych ustępów art. 31 stawy o inwestycjach drogowych, trzeba przypomnieć założenia towarzyszące ocenie ich konstytucyjności: zgodnie z nimi konstytucyjność art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych przesądza także o konstytucyjności pierwszego ustępu tegoż artykułu. Dla porządku tylko Trybunał jeszcze raz przytoczył zasadnicze zręby argumentacji leżącej u podstaw przyjętego założenia. Art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych ogranicza prawo właściciela do dochodzenia zwrotu wyłączonej nieruchomości, gdyż nie może on skutecznie wnosić o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na budowę drogi, jeśli od chwili gdy decyzja stała się ostateczna minęło 14 dni i rozpoczęła się już budowa drogi. Ograniczenie wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych jest jednak mniej dotkliwe dla właściciela, niż wynikające z kolejnego ustępu, który wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji

wywłaszczeniowej, mimo że budowa drogi rozpoczęła się na podstawie decyzji opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności, a zatem – bez kontroli instancyjnej. Ponadto art. 31 ust. 1, jako zasadniczo odnoszącemu się do postępowania przedsądowego, nie można stawiać wyższych wymagań konstytucyjnych, aniżeli uznanemu za zgodny z Konstytucją art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych także jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Znaczenie wyroku dla oceny konstytucyjności przepisów zawartych w innych ustawach.

Oceniony w niniejszej sprawie przepis ustawy o inwestycjach drogowych stał się dla ustawodawcy modelem rozwiązań proceduralnych przyjętych w innych ustawach regulujących pozyskiwanie gruntów pod inwestycje uznawane za szczególnie istotne dla rozwoju kraju (tzw. specustawy). Powtórzenie treści kwestionowanego art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych zawarte jest:

– w art. 9ac ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.),

– w art. 36 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm.),

– w art. 13 ustawy z 1 dnia 2 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340, ze zm.),

– w art. 36 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700, ze zm.),

– w art. 58 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.),

– w art. 15 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963, ze zm.).

Ponieważ, jak to wykazano wyżej, o konstytucyjności przepisów tak istotnie ograniczających prawo własności decyduje zastosowanie testu proporcjonalności, a zatem ocena wprowadzonych ograniczeń z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał podkreśla, że wyrok dotyczący konkretnego przepisu, tj. art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych, w żadnym razie nie może być traktowany jako pozytywna, konstytucyjnoprawna ocena przepisów innych ustaw, choćby przepisy te stanowiły wierną kopię ocenionych w niniejszej sprawie.

Ocena wprowadzanych przez ustawodawcę ograniczeń prawa własności (jak i innych praw, w tym prawa do sądu) na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz zawsze – nawet jeśli dotyczy jednobrzmiących przepisów – musi być prowadzona z uwzględnieniem ich otoczenia normatywnego, a przede wszystkim – z uwzględnieniem celu, osiągnięciu którego konkretny przepis ma służyć. Identycznie brzmiący przepis, wprowadzający – formalnie – to samo ograniczenie, może uzyskać zatem różną ocenę konstytucyjną. Istotą testu proporcjonalności jest bowiem ocena środka w relacji do konkretnego, zakładanego przez ustawodawcę, celu.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie, także w niniejszym wyroku, stanął na stanowisku, że budowa sieci bezpiecznych dróg w Polsce jest celem publicznym o zasadniczej doniosłości nie tylko dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego kraju, ale

także dla życia i zdrowia wszystkich obywateli; jest sprawą dobra wspólnego. Doniosłość celu, którego osiągnięcie umożliwiają wprowadzane ograniczenia, przede wszystkim decyduje o pozostawieniu ich w porządku prawnym, mimo oczywistego limitowania praw właścicieli. Kolejnym argumentem, decydującym o akceptacji szczególnego traktowania inwestycji drogowych, jest ich liniowy charakter. Ta cecha wyróżniająca inwestycje drogowe, choć ma charakter techniczny, odgrywa istotną rolę dla oceny prawnej konieczności wyłączenia konkretnych podmiotów.

Wskazane argumenty, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wystarczyły dla uznania konstytucyjności art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych. Trudno jednak znaleźć argumenty o podobnej doniosłości w każdym wypadku realizowania przedsięwzięcia nazwanego w tytule ustawy inwestycją użytku publicznego. Szeroki zakres wykorzystywania przez ustawodawcę regulacji szczególnych dotyczących wyłączenia nieruchomości, którym towarzyszy ograniczenie możliwości kwestionowania decyzji administracyjnej będącej podstawą odjęcia własności, może budzić uzasadnione obawy co do zgodności przyjmowanych rozwiązań z Konstytucją.

IV

1. Dopuszczalność orzekania i zakres kontroli konstytucyjnej § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny.

1.1. Wpływ uchylecia przepisu na dopuszczalność orzekania.

W drugiej części wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował dwa ustępy § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny. W chwili składania wniosku miały one następujące brzmienie:

„§ 36. 1. Przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. (...)

4. Przepisy ust. 1 i ust. 2 pkt 1 stosuje się odpowiednio do określenia wartości nieruchomości lub ich części nabywanych na cele budowy autostrad lub dróg krajowych, z tym że stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady lub drogi krajowej, a ceny – na dzień zawarcia umowy, jeżeli nabycie następuje w drodze umowy, albo na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu, jeżeli nabycie następuje w drodze wyłączenia”.

Zakwestionowany przepis rozporządzenia w sprawie wyceny został zmieniony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 165, poz. 985), z mocą obowiązującą od 26 sierpnia 2011 r. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK): „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie (...) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. W świetle tego przepisu istnieje więc podstawa prawna do umorzenia niniejszego postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w jego kwestionowanym brzmieniu. Rzecznik podtrzymał jednak wniosek o kontrolę tego przepisu, mimo zmiany jego treści, zmiany która – jak się wydaje – czyni zadość postulatowi sformułowanemu przez wnioskodawcę. Dlatego pierwszą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest dopuszczalność rozpatrywania przez Trybunał zarzutów wnioskodawcy i wydania wyroku. Rzecznik uzasadnił swe stanowisko wskazując na przyjmowane w orzecznictwie TK rozróżnienie obowiązywania i „stosowalności” aktu normatywnego. Jego konsekwencją jest uznanie, że przesłanka z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest spełniona tak długo, jak długo na podstawie

kwestionowanego przepisu mogą zapadać rozstrzygnięcia administracyjne i sądowe. W ocenie wnioskodawcy, z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił tego stanowiska, Rzecznik wniósł o dokonanie kontroli na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, który to przepis pozwala Trybunałowi orzekać o nieobowiązujących przepisach, jeżeli wydanie orzeczenia „jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Zdaniem wnioskodawcy, uznanie przez Trybunał, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny narusza prawo do słusznego odszkodowania z art. 21 ust. 2 Konstytucji, jest konieczne dla ochrony praw osób wywłaszczonych, gdyż otwiera drogę do wznowienia postępowania i przyznania słusznej rekompensaty za nieruchomości zajęte pod budowę dróg.

1.2. Stosowanie uchylonego przepisu.

1.2.1. Trybunał w dotychczasowym, ustalonym orzecznictwie uznawał obowiązywanie przepisu „w takim zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych (tzw. ograniczona moc obowiązująca przepisu), a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie mogą być podejmowane decyzje stosowania prawa” (wyrok z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140, s. 1449 i przywołane tam orzeczenia). W świetle tego stanowiska fakt formalnego uchylenia przepisu, co w przypadku kwestionowanego paragrafu rozporządzenia w sprawie wyceny nastąpiło 25 sierpnia 2011 r., nie przesądza w sposób definitywny o spełnieniu przesłanki umorzenia postępowania z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Konieczne było zbadanie, czy uchylony przepis nie może już stanowić podstawy decyzji stosowania prawa. Ponieważ Rada Ministrów w rozporządzeniu zmieniającym z 14 lipca 2011 r. określiła wyłącznie datę wejścia w życie nowych przepisów (§ 2 rozporządzenia), natomiast nie zawarła żadnej regulacji intertemporalnej, dalsze stosowanie kwestionowanego przepisu musi być ocenione z uwzględnieniem ogólnych reguł prawa międzyczasowego. Oznaczało to potrzebę ustalenia, jakie przepisy należy stosować w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych związanych z decyzją o inwestycji drogowej, wydaną przed zmianą rozporządzenia w sprawie wyceny. To, że postępowania takie toczą się jeszcze, zostało potwierdzone na rozprawie.

Ustalenie, jakie przepisy należy stosować w sprawach wszczętych pod rządem § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny w dawnym brzmieniu, po jego zmianie, zależy od charakteru zmienionych przepisów i etapu postępowania. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, trzeba stwierdzić, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny – jako określający sposób ustalenia odszkodowania – jest przepisem materialnoprawnym, a nie proceduralnym. Nie ma więc do niego zastosowania zasada bezpośredniego działania nowego prawa, którą przyjmuje się jako podstawową dla określenia skutku zmian proceduralnych. W przypadku zmiany regulacji o charakterze materialnoprawnym ocena jej skutków jest zróżnicowana.

1.2.2. Jeśli zmiana prawa nastąpiła przed wydaniem decyzji administracyjnej, organ, wydając decyzję, jest zobowiązany uwzględnić nowy stan prawny, choćby postępowanie było wszczęte przed zmianą. Wynika to wprost z wyrażonej w art. 6 k.p.a. zasady legalizmu. Także organ rozpoznający sprawę w postępowaniu odwoławczym musi orzekać na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu wydawania ostatecznego rozstrzygnięcia, a zatem – z uwzględnieniem zmian prawa, jakie nastąpiły po wydaniu decyzji w pierwszej instancji. Stanowisko takie jest utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych i akceptowane przez doktrynę (por. A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 138 k.p.a.*, Lex/El oraz wyroki powołane przez autora). W konsekwencji NSA przyjął, że „Utrzymując w mocy decyzję czy postanowienie, które w dacie orzekania przez organ odwoławczy nie mają podstawy prawnej, organ odwoławczy narusza przepis art. 138 § 1 k.p.a., narusza także przepis art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.” (teza

wyr. NSA w Warszawie z 18 września 2008 r., sygn. akt II OSK 138/07).

Jeśli natomiast zmiana nastąpiła po wydaniu decyzji, ale przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny rozpoznający skargę na decyzję, sąd powinien rozstrzygać z pominięciem dokonanej zmiany prawa. Ocena taka wynika z treści art. 133 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., zgodnie z którym „Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy (...)”. Przepis ten wyraża zasadę *tempus regit actum*, zgodnie z którą sąd administracyjny orzeka na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania zaskarżonego aktu (decyzji), z pominięciem zmian, jakie nastąpiły później. Zasadę orzekania według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu wskazuje się jako jedną z naczelných zasad sądownictwa administracyjnego (J. P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 411; por. też: K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 2/2009, s. 50; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 445, 446).

1.2.3. Zasada ta jest przyjęta w orzecznictwie sądów administracyjnych (przykł. wyr. z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt II FSK 72/06, ONSAiWSA nr 2/2008, poz. 31) i Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126, Trybunał podkreślił, że „Sąd pytający ma obowiązek wydać wyrok «na podstawie akt sprawy», a więc na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania kontrolowanej decyzji (...)”. W dalszym ciągu Trybunał stwierdził, że „Sąd administracyjny bada, czy decyzja administracyjna jest zgodna z prawem obowiązującym w dniu jej wydania”. Trzeba jednak odnotować także, że – w ocenie Trybunału – sąd administracyjny występując z pytaniem prawnym o konstytucyjność przepisu „sygnalizuje gotowość odstąpienia od zasady *tempus regit actum* w sytuacji, gdy kwestionowany przepis zostałby uznany za niezgodny z unormowaniami Konstytucji”. W konsekwencji – wbrew postanowieniu art. 133 § 1 p.p.s.a. – sąd administracyjny powinien uwzględnić zmianę prawa, która nastąpiła na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność aktu prawnego z Konstytucją, zapadłego po wydaniu zaskarżonej decyzji. Jak przyjął Trybunał w dalszym ciągu cytowanego uzasadnienia, „jedynym czynnikiem modyfikującym stan prawny w rozważanej sprawie mogłoby stać się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kwestionowanego przepisu z ustawą zasadniczą”. Także w doktrynie przyjmuje się, że – na zasadzie wyjątku – sąd administracyjny powinien uwzględnić zmiany prawa wynikające ze stwierdzonej przez Trybunał niekonstytucyjności przepisów (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *jak wyżej*, s. 447).

1.2.4. Zdaniem Trybunału, powyższe ustalenia pozwalają podzielić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich co do dalszego stosowania kwestionowanego przepisu, mimo zastąpienia ich nową regulacją. O ile w postępowaniach, w których nie zapadła jeszcze ostateczna decyzja administracyjna o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomości, od chwili wejścia w życie nowych przepisów organy są zobowiązane określać wysokość odszkodowania na podstawie nowego prawa, a zatem nie będą już stosować § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w dawnym brzmieniu, o tyle sąd administracyjny rozpatrujący skargę na decyzję wydaną pod rządem dawnego prawa, powinien je nadal stosować, mimo uchylenia, gdyż powinien dokonać kontroli i wydać wyrok w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji. Od stosowania tych przepisów – jak wynika z wcześniejszego stanowiska Trybunału – sąd administracyjny może i powinien odstąpić tylko w razie uznania ich przez Trybunał za niekonstytucyjne.

W konsekwencji, kontynuując dotychczasową linię orzecznictwa i dzieląc

sposprzeżenie wnioskodawcy, że w sprawach wszczętych przed zmianą kwestionowanych przepisów rozporządzenia wysokość odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości nadal może być określana według pierwotnie obowiązujących zasad, Trybunał stwierdził brak przesłanki umorzenia postępowania. Mimo bowiem formalnej utraty mocy obowiązującej przez § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w zakwestionowanym brzmieniu, przepisy te mogą jeszcze stanowić podstawę decyzji stosowania prawa, a zatem warunek umorzenia postępowania określony w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest spełniony.

1.2.5. W tym miejscu konieczne jest też zwrócenie uwagi na to, że kontrolowany przepis (§ 36 ust. 1), brzmienie obowiązujące w chwili skierowania wniosku do Trybunału, otrzymał mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 196, poz. 1628), które weszło w życie 7 października 2005 r. Zgodnie z zasadą skargowości kontrola konstytucyjna obejmuje okres obowiązywania przepisu w zakwestionowanym kształcie.

1.3. Kwestionowane przepisy.

Choć przedmiotem wniosku do Trybunału są obie zacytowane wyżej jednostki redakcyjne § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny (ust. 1 i 4) pierwotny wniosek w ogóle nie zawierał uzasadnienia postawionego w *petitum* zarzutu niekonstytucyjności § 36 ust. 4 rozporządzenia, a we wniosku zmodyfikowanym także nie sformułowano wobec tej regulacji żadnych samoistnych zarzutów. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił tylko, że ust. 4 stanowi podstawę stosowania § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny do nieruchomości nabywanych na podstawie ustawy o inwestycjach w drogach. Zarzuty zasadniczo są formułowane pod adresem przewidzianego w § 36 ust. 1 rozporządzenia mechanizmu określenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele drogowe na skutek wywłaszczenia, zaś niekonstytucyjność § 36 ust. rozporządzenia w sprawie wyceny jest konsekwencją zawartego w tym przepisie odesłania do regulacji ujętej w ust. 1.

Zaskarżenie ma charakter zakresowy, gdyż wnioskodawca kwestionuje wskazane postanowienia aktu normatywnego tylko w takim zakresie, w jakim odnoszą się do „szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne”. Na rozprawie Rzecznik wyjaśnił, że nie chodzi o przeznaczenie nieruchomości deklarowane przez jej właściciela, lecz przeznaczenie prawnie określone.

1.4. Wzorce kontroli konstytucyjnej.

Kwestionowanemu przepisowi rozporządzenia w pierwotnym wniosku (z 18 stycznia 2010 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. W piśmie procesowym modyfikującym wniosek (z 2 listopada 2010 r.) Rzecznik zarzucił ponadto naruszenie art. 134 ust. 3 i 4 oraz art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 u.g.n., a przez to – art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ostatecznie, w piśmie złożonym już po zmianie rozporządzenia, wnioskodawca nacisk położył na wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji zasadę słusznego odszkodowania. Podkreślił, że tylko wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów otworzy drogę postępowania wznowieniowego dla osób, „których prawo do uzyskania słusznego odszkodowania zostało naruszone w wyniku wydania ostatecznych decyzji rozstrzygających o wysokości należnego odszkodowania”.

Podczas rozprawy Rzecznik Praw Obywatelskich rozszerzył dodatkowo wniosek o zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wskazanie nowego wzorca kontroli nie zostało jednak wsparte odrębnymi, od wcześniej

podniesionych, argumentami. Rzecznik – wyraźnie nawiązując do stanowiska Prokuratora Generalnego – uznał, że racje przytoczone jako uzasadnienie zarzutów zgłoszonych w pisemnym wniosku świadczą też o naruszeniu art. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że także w okresie poprzedzającym drugą część rozprawy Rzecznik Praw Obywatelskich nie złożył pisma, które prezentowałoby racje przemawiające za niezgodnością kwestionowanego unormowania z zasadą prawidłowej legislacji. Ponieważ Trybunał, rozpoznając zarzuty zgłoszone w pisemnych wnioskach, odnosi się do wszystkich podniesionych tam argumentów, sam fakt przywołania w czasie rozprawy dodatkowego wzorca kontroli nie spowodował potrzeby rozszerzenia konstytucyjnoprawnej oceny kontrolowanych przepisów. W tym stanie rzeczy Trybunał przyjął, że powołanie w końcowej wypowiedzi nowego wzorca kontroli służyło tylko wzmocnieniu stanowiska wnioskodawcy przez podkreślenie wagi zarzucanej niekonstytucyjności.

2. Normy prawne rządzące wyceną nieruchomości wywłaszczanych pod budowę dróg.

2.1. Przepisy ogólne dotyczące określania wysokości odszkodowań.

Dla należytego zrozumienia treści normatywnej kwestionowanych przepisów, konieczne jest przedstawienie regulacji ustawowej, której część stanowi rozporządzenie.

2.1.1. Niewątpliwie charakter i przeznaczenie nieruchomości mają istotny wpływ na jej wartość. Stąd też działania planistyczne władzy publicznej, z założenia podejmowane w interesie publicznym, pociągają za sobą skutki ekonomiczne odczuwane przez właścicieli; mogą spowodować zarówno wzrost, jak i spadek wartości nieruchomości. Ustawodawca przewidział środki prawne, które mają niwelować te skutki. Są one zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, dalej: u.p.z.p.). Tak więc prawo przewiduje – z jednej strony – roszczenie odszkodowawcze (tzw. renta planistyczna) wynikające z ograniczenia wartości nieruchomości, będącego skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.), z drugiej zaś – opłatę adiacencką (planistyczną) należną od „wzbogaconego” właściciela (art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p.), związaną ze wzrostem wartości nieruchomości (por. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, Samorząd Terytorialny nr 9/2006, s. 23). Roszczenie o odszkodowanie oraz opłata adiacencka występują nie tylko w razie uchwalenia/zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także w razie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 58 ust. 2 u.p.z.p.) i decyzji o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.). To rozszerzenie zakresu stosowania art. 36 i art. 37 u.p.z.p. jest szczególnie doniosłe w warunkach dość powszechnego braku planów zagospodarowania. Należy przypomnieć, że przedstawione rozwiązania u.p.z.p. obowiązywały także na podstawie dawnego prawa, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 – art. 36 ust. 1-3). Regulacja ta – z jednej strony – zapewnia naprawienie szkód poniesionych w interesie publicznym, z drugiej zaś zapobiega bogaceniu się niejako na koszt realizacji celu publicznego.

Trybunał zwrócił uwagę, że gdyby decyzje wywłaszczeniowe, mocą Konstytucji ograniczone do przypadków niezbędnych dla realizacji celu publicznego, miały za przedmiot wyłącznie nieruchomości, co do których została już podjęta decyzja o przeznaczeniu na taki cel, na etapie wywłaszczenia nie byłoby zmiany przeznaczenia nieruchomości i w związku z tym zbędne byłoby uwzględnianie w wysokości odszkodowania zmiany wartości wywłaszczanej nieruchomości, która to zmiana powinna być wyrównana wcześniej. W praktyce jednak, ze względu na małe zaawansowanie prac planistycznych w Polsce, wywłaszczenie dotyczy często nieruchomości, które nie są

przeznaczone na cel publiczny. Co więcej, gdy chodzi o budowę dróg, to – jak wykazano w trzeciej części uzasadnienia – z założenia decyzja o inwestycji drogowej rozstrzyga o lokalizacji budowy na określonych gruntach i jednocześnie – z mocy prawa – pociąga za sobą skutek odjęcia własności nieruchomości.

2.1.2. W tym stanie rzeczy bardzo doniosłe znaczenie odgrywają przepisy określające sposób ustalania wysokości odszkodowań, zawarte w Dziale III, rozdziale 5 u.g.n., zatytułowanym „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości” oraz w Dziale V, rozdziale 1 poświęconym wycenie nieruchomości. Przepisy z obu tych rozdziałów zostały powołane jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Trybunał zwraca uwagę, że w okresie obowiązywania ustawy przepisy te zmieniały się, a także były nowelizowane już po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem w niniejszej sprawie. Art. 128 u.g.n., otwierający rozdział „Odszkodowania (...)”, stanowi że odszkodowanie ma odpowiadać wartości prawa, którego uprawniony jest pozbawiony decyzją wywłaszczeniową. Ta reguła pozostaje niezmienna. Już natomiast art. 130 ust. 1, stanowiący o wysokości odszkodowania, do nowelizacji z dnia 24 września 2010 r. (Dz. U. Nr 200, poz. 1323) nakazywał ustalać je według „stanu i wartości wywłaszczanej nieruchomości”, zaś po nowelizacji nakazuje uwzględnić także jej „przeznaczenie”. Bliższe określenie „wartości” ustawodawca daje w art. 134 u.g.n.. Niezmiennie jest zawarte w ust. 1 postanowienie, że chodzi o wartość rynkową nieruchomości. Definicję legalną tego pojęcia zawiera art. 151 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym wartość rynkową „stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych (...)”. Czynniki, które należy przy tym brać pod uwagę, zmieniały się. Pierwotnie, zgodnie z art. 134 ust. 2 u.g.n., przy określaniu wartości nieruchomości należało uwzględniać „w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan zagospodarowania oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami”. Po zmianie nowelizacją z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa z 28 listopada 2003 r.), chodzi już o „przeznaczenie”. Ponadto, w art. 154 u.g.n., adresowanym do rzeczoznawców majątkowych, ustawodawca jako czynniki, które należy uwzględnić przy szacowaniu nieruchomości wskazuje: „rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan jej zagospodarowania (...)”. Należy zwrócić uwagę, że regulacja zawarta w przywołanych przepisach ustawy jest niespójna i nie pozwala na precyzyjne ustalenie zakresu znaczeniowego poszczególnych sformułowań, którymi ustawodawca posługuje się w kilku artykułach dotyczących tej samej kwestii. W szczególności nie jest jasny sens „przeznaczenia” nieruchomości (bez odesłania do planu zagospodarowania), zwłaszcza gdy – tak jak w art. 134 ust. 2 u.g.n. – jest ono przeciwstawione „sposobowi użytkowania” (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz*, Warszawa 2011, s. 715). Jedyne kryterium, które powtarza się we wszystkich przepisach dotyczących określania wysokości odszkodowań, to „stan nieruchomości”. Jest to też jedyne kryterium zdefiniowane w art. 4 u.g.n., który w pkt 17 pod pojęciem „stan nieruchomości” nakazuje rozumieć: „stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona” (po nowelizacji z 2010 r. do tej definicji dodano „stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej”, który jednocześnie zniknął z art. 134 i art. 154 u.g.n.). Trybunał podkreśla, że jest to niewątpliwie najszersze pojęcie, jakim posługuje się ustawodawca opisując nieruchomość. Obejmuje ono trzy zasadnicze elementy: stan faktyczny, stan prawny i stan otoczenia nieruchomości. Stan prawny z kolei obejmuje także przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

który jest aktem prawa miejscowego. W komentarzach podkreśla się znaczenie tej definicji w procesie wyceny nieruchomości, który powinien uwzględniać wszystkie aspekty zawarte w pojęciu „stanu nieruchomości”; „pominięcie któregoś z nich powinno być uznane za błąd mogący mieć wpływ na wynik wyceny” (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz, op. cit.*, s. 53, por. też J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 983).

Sytuacji, gdy wraz z wywłaszczeniem zmienia się przeznaczenie nieruchomości poświęcone są dwa ustępy art. 134 u.g.n. Według ust. 3 „jeśli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości” (a zatem albo wartość pozostaje bez zmian, albo ulega obniżeniu), wartość tę określa się według „aktualnego sposobu jej użytkowania”. Przepis ten zapobiega zubożeniu właściciela, które nastąpiłoby, gdyby określić wartość z uwzględnieniem nowego przeznaczenia nieruchomości. Wyraża zatem tę samą myśl, która leży u podstaw regulacji zawartej w u.p.z.p., a mianowicie nakazuje zawrzeć w odszkodowaniu rentę planistyczną. Natomiast art. 134 ust. 4 u.g.n. odnosi się do sytuacji, gdy cel wywłaszczenia wpływa na zwiększenie wartości nieruchomości. W takim wypadku jako podstawę określenia wysokości odszkodowania przyjmuje się ten alternatywny sposób użytkowania, co jest oczywiście korzystne dla właściciela.

2.2. § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny jako podstawa określania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczane pod budowę dróg.

Art. 159 u.g.n., zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie wyceny, zamyka rozdział 1 Działu IV u.g.n., poświęconego wycenie nieruchomości. Rada Ministrów została upoważniona m.in. do określenia „rodzajów metod i technik wyceny nieruchomości, sposobów określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposobów sporządzania, formy i treści operatu szacunkowego” z uwzględnieniem – m.in. – różnych celów, którym służą dokonywane wyceny. Kwestionowany we wniosku § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny zawiera wskazania dla rzeczoznawcy określającego wartość nieruchomości w wypadku, gdy służy ona budowie drogi.

Należy podkreślić, że § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny w kwestionowanym brzmieniu uwzględnia wskazane wyżej (pkt 2.1.), zróżnicowane sytuacje, w których dochodzi do wywłaszczenia nieruchomości. I tak:

– § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny odnosi się do gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, a zatem takich, co do których nastąpiło już określenie celu publicznego albo wręcz cel ten na nich zrealizowano. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu zmiany rozporządzenia (projekt z 7 czerwca 2011 r.), „Szczegółowe regulacje związane z wyceną nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod inwestycje drogowe stanowiły pochodną regulacji związanych z planowaniem przestrzennym i możliwością dochodzenia, przez dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na inwestycje drogowe, odpowiednich odszkodowań” (s. 8 uzasadnienia). Przepisy rozporządzenia stanowiły spójną całość z przepisami planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o gospodarce nieruchomościami. Gdy były z nimi współstosowane, właściciel uzyskiwał dwie kwoty: 1) odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości na skutek przeznaczenia jej pod drogę w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, 2) cenę za tzw. nieruchomość drogową. Tak skonstruowane odszkodowanie powinno zaspokajać interes wywłaszczanego podmiotu. Odpowiadało ono wymaganiom ustawy o gospodarce nieruchomościami.

– § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny odnosi się do gruntów nabywanych, czy to w drodze umowy czy wywłaszczenia, na cele budowy autostrad i dróg

krajowych, a zatem takich gruntów, które wcześniej nie zostały przeznaczone pod budowę drogi, czyli właściciel nie uzyskał za nie renty planistycznej. Trybunał zwraca uwagę, że w przepisie tym – poza wskazaniem na odpowiednie stosowanie ust. 1 i ust. 2 pkt 1 – znalazła się wyraźna dyrektywa, zgodnie z którą „stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady lub drogi krajowej”. Trybunał podkreśla, że nakaz uwzględnienia stanu sprzed wydania decyzji drogowej był zbieżny z treścią powołanych wyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także z art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach, który stanowi, że: „Wysokość odszkodowania (...) ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”.

– § 36 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wyceny wskazywał sposób ustalania odszkodowania w przypadku braku cen transakcyjnych. Zgodnie z tym przepisem:

„W przypadku braku cen, o których mowa w ust. 1, wartość gruntów określa się w sposób następujący:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących określa się jako iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów, z których wydzielono działki pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących, powoduje, że wartość tych gruntów jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak określoną wartość powiększa się o 50%”.

2.3. Interpretacja § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny po nowelizacji ustawy o inwestycjach w drogach.

2.3.1. Konstrukcja § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny, w szczególności kolejność zawartych w nim zasad ustalania odszkodowań, dostosowana była do stanu prawnego z chwili stanowienia tego aktu prawnego, kiedy to:

– ustawa o inwestycjach w drogach dotyczyła autostrad i dróg krajowych, a w konsekwencji – mimo zawartego w niej wyłączenia przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 11i ust. 2, w pierwotnym tekście – art. 10) – przepisy planistyczne znajdowały zastosowanie przy budowie innych dróg,

– przy budowie autostrad i dróg krajowych decyzja o lokalizacji drogi wyprzedzała decyzję o odjęciu własności, która to decyzja była podejmowana w razie niepowodzenia negocjacji zmierzających do zakupu nieruchomości, gdyż

– obok wywłaszczenia stosowano umowny tryb nabywania nieruchomości.

2.3.2. W miarę zmian stanu prawnego, przede wszystkim – przedstawionych nowelizacji ustawy o inwestycjach w drogach (cz. III, pkt 2.1. uzasadnienia), zmieniało się znaczenie poszczególnych ustępów § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny. Wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2006 r. jej przepisy objęły ogół inwestycji drogowych, a jedynym trybem nabywania nieruchomości pod drogi stała się decyzja powodująca z mocy prawa wywłaszczenie. Na skutek zmiany – zgodnie z informacją Ministra Infrastruktury – zaledwie 3% nieruchomości przeznaczonych na inwestycje drogowe jest nabywane w drodze umów. Kolejna nowelizacja, dokonana ustawą zmieniającą z 2008 r., zniosła odrębną decyzję o lokalizacji drogi. Zintegrowana decyzja o inwestycji drogowej rozstrzyga o przeznaczeniu wszystkich gruntów, przez które droga ma przebiegać, a jednocześnie pociąga za sobą skutek odjęcia własności nieruchomości. W konsekwencji: po pierwsze – co do zasady wywłaszczenie dotyczy nieruchomości, która nie była wcześniej przeznaczona pod drogę, po drugie – brak transakcji rynkowych, które mogłyby ukształtować rynkowy poziom cen będący podstawą ustalenia odszkodowania.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wyniku zmian legislacyjnych w otoczeniu prawnym kwestionowanych przepisów, w szczególności

zaniku umownego trybu nabywania nieruchomości, ziszczenie się hipotezy § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny w kwestionowanym brzmieniu stało się praktycznie niemożliwe. Konsekwencją tego spostrzeżenia nie jest jednak negatywna ocena konstytucyjnoprawna, lecz stwierdzenie faktu, że – mimo obowiązywania przepisu – przewidziany w nim (jako dyspozycja) sposób określania wartości gruntów nie powinien być stosowany przez rzeczoznawców. Zastosowanie powinny znaleźć kolejne przepisy.

2.3.3. Nawiązując do zaprezentowanych wyżej rozwiązań alternatywnych, wynikających z § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny, trzeba przypomnieć, że:

- po pierwsze, w razie nabywania nieruchomości „pod budowę autostrad i dróg krajowych” (czyli – w przeciwieństwie do ust. 1 – nieprzeznaczonych i niezajętych pod drogi) § 36 ust. 4 nakazywał uwzględnienie „stanu tych nieruchomości na dzień wydania decyzji o lokalizacji”, a zatem bez zmian spowodowanych tą decyzją,
- po drugie, w opisanym wyżej przypadku § 36 ust. 4 nakazywał „odpowiednie stosowanie” zarówno ust. 1, jak i ust. 2 pkt 1,
- po trzecie, w przypadku braku cen transakcyjnych § 36 ust. 2 wskazywał alternatywny sposób określania wartości nieruchomości.

W ocenie Trybunału, łączne odczytanie przywołanych fragmentów § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny pozwala skonstruować normę prawną obowiązującą przy ustalaniu wartości gruntów wskazanych we wniosku, czyli „zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne”. Z zestawienia trzech ustępów wynika, że przy wywłaszczeniach „pod budowę drogi” – wobec braku cen transakcyjnych – określenie wartości nieruchomości powinno nastąpić z uwzględnieniem wartości 1 m² gruntu, z którego wydzielono wywłaszczaną działkę. Trybunał podkreśla, że treść § 36 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny stała na przeszkodzie stosowaniu „cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi”, zaś wyraźne sformułowanie § 36 ust. 4 nakazywało brać pod uwagę stan nieruchomości z dnia wydania decyzji o lokalizacji drogi. Wypada przypomnieć, że „stan nieruchomości”, jedyne kryterium ich szacowania zdefiniowane przez ustawodawcę, obejmuje szereg czynników faktycznych i prawnych, różnicujących wartość nieruchomości.

3. Zasada słusznego odszkodowania.

3.1. Orzecznictwo TK.

3.1.1. Rzecznik, w piśmie złożonym po zmianie rozporządzenia w sprawie wyceny, podkreślił, że tylko wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów otworzy drogę postępowania wznowieniowego dla osób, „których prawo do uzyskania słusznego odszkodowania zostało naruszone w wyniku wydania ostatecznych decyzji rozstrzygających o wysokości należnego odszkodowania”. Gwarantowane w art. 21 ust. 2 Konstytucji prawo do słusznego odszkodowania jest w centrum uwagi Rzecznika, gdyż na jego naruszenie wskazują skarżący się wywłaszczeni. Konieczna jest więc prezentacja tego prawa w orzecznictwie i w ujęciu doktrynalnym.

3.1.2. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie analizował już kwestię odszkodowania, które może być uznane za odpowiednią rekompensatę w razie pozbawienia własności. Przedmiotem jego wypowiedzi były także zawarte w analizowanym rozporządzeniu w sprawie wyceny zasady wyceny nieruchomości (zob. wyrok z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68 zakończony orzeczeniem o zgodności § 36 ust. 5 rozporządzenia ze wskazanymi w sprawie wzorcami kontroli). Z punktu widzenia rozpatrywanej obecnie sprawy większe znaczenie mają jednak wypowiedzi ogólne, dotyczące odszkodowania za wywłaszczenie.

W pierwszych orzeczeniach, wydanych jeszcze przed wejściem w życie

Konstytucji z 1997 r., podkreślano, że odszkodowanie powinno być w pełni ekwiwalentne, to znaczy powinno dać osobie wywłaszczanej możliwość „odtworzenia” rzeczy przejętej przez państwo (por. orzeczenia z: 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90, OTK w 1990 r., poz. 2; 19 czerwca 1990 r., sygn. K 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3 i powołane tam orzeczenia sprzed 1989 r.). W orzeczeniach późniejszych, interpretując już pojęcie „słusznego odszkodowania” z art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał prezentował stanowisko bardziej umiarkowane, zgodnie z którym odszkodowanie powinno być tylko w sposób racjonalny „związane” z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co nie oznacza, że w każdym wypadku musi ono dokładnie odpowiadać tej wartości. Pogląd ten po raz pierwszy został wyrażony w wyroku z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, dotyczącym odszkodowań za wywłaszczenie na cele drogowe, którego fragmenty warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso*. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tej sprawie, że nieprzypadkowo w art. 21 ust. 2 Konstytucji „prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem «pełne odszkodowanie», lecz zastosował termin «słuszne» [odszkodowanie], który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny”. W celu ustalenia znaczenia pojęcia „słuszne odszkodowanie” należy „uwzględnić również kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa. Wywłaszczenie następuje wszakże na cele publiczne, to znaczy ze względu na dobro wspólne. Racjonalność działania nie pozwala ustawodawcy na dokonywanie wywłaszczenia w taki sposób, który ze względu na deklarowane cele publiczne zagrażałby ich osiągnięciu powodując skutki trudne do udźwignięcia przez budżet państwa. W świetle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie «słuszne»”.

3.2. Stanowisko ETPC.

Podobnie kwestia „słuszności” odszkodowania za wywłaszczenie jest ujmowana w orzecnictwie ETPC na tle art. 1 Protokołu nr 1. Podkreśla się w nim, że wypłacenie odszkodowania w wysokości niższej niż wartość rynkowa wywłaszczonego mienia może być uzasadnione potrzebami ogólnospołecznymi (np. koniecznością przeprowadzenia reform systemowych), przy czym konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności. Niedopuszczalne jest natomiast szacowanie wywłaszczonych praw w sposób „oczywiście pozbawiony racjonalnej podstawy” oraz określanie odszkodowania w sposób „zasadniczo redukujący” wartość wywłaszczonych praw lub naruszający istotę prawa do odszkodowania (por. S. Jarosz-Żukowska, „*Słuszne*” odszkodowanie jako konstytucyjna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* t. LXVIII, Wrocław 2005, s. 115-117). W sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce (por. pkt III) Trybunał nie oceniał wprawdzie wysokości odszkodowania, gdyż skarga w tym zakresie nie została dopuszczona do rozpoznania, jednak w uzasadnieniu znalazły się sformułowania wyrażające tę ocenę. Przed ich zacytowaniem trzeba przytoczyć fakty: w 1999 r. wartość rynkową wywłaszczanych gruntów skarżącej rzeczoznawca majątkowy oszacował na kwotę 479 919 zł, zaś rzeczoznawca powołany przez skarżącą – na kwotę 2 374 749 zł (za 1 m² – odpowiednio 63,70 zł i 356 zł); odszkodowanie ostatecznie przyznane w 2006 r., to kwota 725 232 zł. ETPC nie zakwestionował słusznego charakteru rekompensaty, która wyniosła mniej niż 1/3 sumy, jakiej oczekiwała skarżąca kierując się szacunkiem wybranego przez nią rzeczoznawcy. Podkreślił natomiast, że część odszkodowania skarżącej wypłacono

„jedynie sześć miesięcy po rozpoczęciu prac budowlanych”, a ponadto wskazał, że „upływ czasu i wiążący się z nim wzrost cen gruntów był uwzględniany przez władze przy wyliczaniu ostatecznej kwoty odszkodowania”. Przywołana wypowiedź ETPC ilustruje sposób rozumienia słusznego odszkodowania i traktowanie efektów procesu szacowania nieruchomości. Na jej tle nasuwa się spostrzeżenie, że nawet wartość rynkowa nieruchomości, oszacowana przez kilku biegłych, może się znacząco różnić, a odszkodowanie uznane za słuszne może daleko odbiegać od oczekiwań osoby wywłaszczonej, choćby ich podstawą była wartość określona przez rzeczoznawcę. W każdym razie, z art. 1 Protokołu nr 1, ani z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie wynika, by słuszna rekompensata za wywłączoną nieruchomość miała się zbliżać do kwot, które wywłaszczony uznaje za ekwiwalentne.

3.3. Stanowisko doktryny.

Przedstawione ujęcie „słusznego” odszkodowania jest akceptowane w piśmiennictwie. Przedstawiciele doktryny – niezależnie od charakteru prawnego przypisywanego rekompensacie za wywłaszczenie – dostrzegają i akceptują różnicę między odszkodowaniem „pełnym”, czy też odpowiadającym przyjętej w kodeksie cywilnym zasadzie pełnego odszkodowania (art. 361), a odszkodowaniem „słusznym” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. L. Garlicki, po przywołaniu przykładów regulacji zawartych w konstytucjach innych państw, które wymagają pełnego odszkodowania, komentując polskie rozwiązanie stwierdza: „Nie było zapewne przypadkiem, że ustawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem «pełne odszkodowanie» (...), a zastosował termin o bardziej elastycznym charakterze” (L. Garlicki, *uwagi do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 16, 17). Cywiliści przeciwstawiają obowiązek wypłaty rekompensaty za wywłaszczenie, będący przypadkiem odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przy wykonywaniu funkcji publicznych, deliktowej odpowiedzialności władzy publicznej, która ma swe konstytucyjne źródło w art. 77 ust. 1 Konstytucji (por. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 31-32, 385). O ile przy określaniu granic odpowiedzialności deliktowej państwa obowiązuje kodeksowa zasada pełnego odszkodowania (obejmuje ono zarówno poniesione straty – *damnum emergens*, jak i nieuzyskane korzyści – *lucrum cessans*), o tyle możliwe jest limitowanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji. Dopuszczalność ustawowych ograniczeń jest wprost przewidziana z treści art. 361 § 2 k.c. Nawet zatem jeśli uznaje się cywilnoprawny (a nie – publicznoprawny) charakter odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, cywilistyczne ujęcie należnej, pełnej rekompensaty nie znajduje tu zastosowania.

Za właściwy punkt odniesienia uznaje się na ogół, tak jak to uczynił Rzecznik Praw Obywatelskich, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. M. Kaliński, *juw.*, s. 48-49; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 283), które jako podstawę ustalenia wysokości odszkodowania przyjmują wartość rynkową nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.). W literaturze zwrócono jednak uwagę, że traktowanie ceny rynkowej jako punktu wyjścia dla ustalania „słusznego odszkodowania” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieprawidłowe, gdyż naraża właściciela – któremu odejmuje się własność wbrew jego woli – na ryzyko rynkowych wahań cen. Z punktu widzenia mechanizmów rynkowych bardziej bezpieczne dla wywłaszczonego i – tym samym – bliższe konstytucyjnemu standardowi byłoby uznanie za podstawę ustalenia odszkodowania wartości odtworzeniowej nieruchomości, do której odnosi się art. 135 u.g.n. (M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada pełnego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 438, 439).

3.4. Śluszne odszkodowanie a wartość rynkowa nieruchomości.

Odnosząc się do zaprezentowanych interpretacji konstytucyjnego pojęcia słusznego odszkodowania, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zwrócił uwagę, że ma ono charakter autonomiczny w stosunku do pojęć, jakimi posługują się ustawy, w szczególności kodeks cywilny i ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zarazem ma ono charakter ocenny i nieostry, co decyduje o akcentowanym w orzecznictwie i doktrynie przeciwstawieniu odszkodowania „słusznego” – „pełnemu”. Nieostrość pojęcia „słusznego odszkodowania” jest przez ustrojodawcę zamierzona. W ten sposób pozostawia on ustawodawcy, wprowadzającemu regulację szczególną dotyczącą wywłaszczenia na określony cel publiczny, pewną swobodę kształtowania reguł, według których ma być określana wysokość należnej wywłaszczonego rekompensaty. Niedopuszczalne byłoby więc skonstruowanie takiej definicji „słusznego odszkodowania”, która by tę swobodę niweczyła.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do wartości rynkowej nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi właściwą podstawę dla określenia odszkodowania „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał nie dostrzega przy tym zasadniczej sprzeczności między przyjęciem jako podstawy określenia odszkodowania wartości rynkowej nieruchomości a jej wartości odtworzeniowej. Z założenia bowiem odszkodowanie równe wartości rynkowej ma pozwolić właścicielowi na odtworzenie stanu sprzed wywłaszczenia. Cena wywłaszczanej nieruchomości, „jaką można uzyskać za nią na rynku” (art. 151 u.g.n.), powinna – poza przypadkami gwałtownych zmian cen – wystarczyć na zakup nieruchomości innej, ale odpowiadającej cechom tej, której własność odjęto. Dlatego poprawne są określenia, że rekompensata wypłacana wywłaszczonego jest zgodna ze standardem konstytucyjnym, jeśli odpowiada rynkowej wartości nieruchomości, jeśli jest ekwiwalentna, jeśli pozwala wywłaszczonego odtworzyć rzecz przejętą przez władzę publiczną (por. L. Garlicki, jw., s. 17; S. Jarosz-Żukowska, jw., s. 124; T. Woś, jw., s. 283).

Jest to jednak zaledwie punkt wyjścia do oceny konstytucyjności konkretnych przepisów regulujących wywłaszczenie na określony cel publiczny. W standardzie konstytucyjnym mogą się bowiem zmieścić także przepisy nie gwarantujące odszkodowania ekwiwalentnego. Jak to już podkreślał Trybunał w swych orzeczeniach, racjonalność ustawodawcy w dążeniu do realizacji doniosłego celu publicznego może wręcz dyktować ograniczenie odszkodowań w stosunku do ustalanych na podstawie zasad ogólnych. Nie ulega wątpliwości, że przepisy zawarte w kodeksie cywilnym i ustawie o gospodarce nieruchomościami dobrze służą ochronie praw majątkowych, przede wszystkim – własności. Rzecz jednak w tym, że – na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji – istoty „słuszności” rekompensaty należy upatrywać w wyważeniu interesu prywatnego, gwarantowanego przez przepisy ogólne, i interesu publicznego.

W konsekwencji, zdaniem Trybunału, nie można wykluczyć pozytywnej oceny konstytucyjnoprawnej przepisów, które ograniczałyby zakres odszkodowania w stosunku do wartości rynkowej wywłaszczanego prawa, w sytuacji gdy tylko dzięki temu ograniczeniu możliwe było urzeczywistnienie celu publicznego. Jednocześnie jednak, nawet przepisy przewidujące ekwiwalentną rekompensatę z tytułu wywłaszczenia mogą naruszać konstytucyjny standard słusznego odszkodowania, gdyby przyjęte w nich zasady określania wysokości rekompensaty miały charakter arbitralny lub zakładały nierówne rozłożenie kosztu realizacji celu publicznego (zasada równości wobec ciężarów publicznych). Trybunał podkreśla, że podstawą do sformułowania tezy o arbitralności przyjętego unormowania może być wyłącznie analiza mechanizmu ustalania odszkodowań, a nie pojedyncze wypadki stosowania przepisów.

4. Ocena zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Ocena konstytucyjności normy prawnej.

4.1.1. Poczynione wyżej ustalenia co do konstytucyjnego standardu słusznego odszkodowania pozwalają zweryfikować podstawowe założenie, na którym opiera się wniosek. Istotę zarzutu Rzecznika stanowi bowiem ocena, że odszkodowanie określone na podstawie kwestionowanego przepisu „mogło być odszkodowaniem nieekwiwalentnym do wartości wywłaszczonej nieruchomości, a więc niespełniającym wymogu słusznego odszkodowania” (s. 4 pisma z 18 października 2011 r.). Brak ekwiwalencji Rzecznik traktuje jako dowód naruszenia prawa do słusznego odszkodowania. Przy takim założeniu samo wykazanie, że wypłacona rekompensata jest niższa niż wartość rynkowa wywłaszczonej nieruchomości wystarcza za dowód naruszenia konstytucyjnego prawa, a stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu jawi się wtedy jako konieczne dla usunięcia naruszenia.

Rozumowanie to, zdaniem Trybunału, jest zbyt uproszczone. Wykazanie, że w indywidualnych przypadkach kwota wypłacona wywłaszczoneму na podstawie kwestionowanych przepisów nie odpowiada wartości rynkowej nieruchomości przejętej przez państwo nie jest równoznaczne z ich negatywną oceną konstytucyjnoprawną. Teza o arbitralnym charakterze na pewno nie może być postawiona w oparciu o analizę indywidualnych przypadków zaniżenia odszkodowania. Trybunał zwraca szczególną uwagę na trudności praktyczne towarzyszące ustaleniu rekompensaty należnej w razie wywłaszczenia, gdy przedmiotem są nieruchomości, z założenia będące rzeczami oznaczonymi co do tożsamości, a zatem – niepowtarzalnymi (art. 46 § 1 k.c.). Żłudne jest wyobrażenie, że odesłanie do cen rynkowych eliminuje spór o wartość nieruchomości i problem ustalenia poziomu „odszkodowania słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ustalenie ceny rynkowej zwykle bywa sporne, gdyż – jak to ilustruje stan sprawy Wiśniewska przeciwko Polsce – szacowanie przez kilku biegłych przynosi zwykle odmienne rezultaty. Z pewnością brak podstaw do przyjęcia, że – w razie istnienia rozbieżnych opinii rzeczoznawców co do wartości gruntu – odszkodowaniem słusznym jest to, które odpowiada szacunkowi akceptowanemu przez właściciela. Ponadto, fluktuacja cen rynkowych powoduje, że odwołanie się do nich nie zawsze daje wywłaszczoneму gwarancję uzyskania odszkodowania pozwalającego na odtworzenie stanu sprzed wywłaszczenia, a zatem – ekwiwalentnego.

Trybunał uznaje, że podstawą tezy o naruszeniu zasady słusznego odszkodowania musi być ocena przyjętego w danym akcie prawnym systemu określania wysokości rekompensaty. Przeprowadzona wyżej analiza obowiązujących przepisów, a zwłaszcza rekonstrukcja normy prawnej wynikającej z § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny, nie potwierdza zarzutu wnioskodawcy, że kwestionowany przepis nakazywał – bez względu na przeznaczenie nieruchomości – określać wysokość odszkodowania według cen transakcyjnych uzyskiwanych ze sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi. Przyjęcie takiego sposobu określania rekompensaty w istocie mogłoby prowadzić do zaniżania należnego odszkodowania w stosunku do całej kategorii nieruchomości i uzasadniałoby zarzut arbitralności. Trybunał stwierdza jednak, że analizowana norma prawna, wbrew stanowisku wnioskodawcy, dawała możliwość różnicowania wysokości odszkodowań stosownie do stanu nieruchomości z chwili wydania decyzji o lokalizacji drogi. Jak wyżej wykazano w wypadku wywłaszczania nieruchomości, które nie były uprzednio przeznaczone pod drogę, zastosowanie miał § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, nakazujący uwzględnienie „stanu nieruchomości” z chwili decyzji lokalizacyjnej i nakazujący odpowiednie stosowanie ust. 1 i ust. 2. Ten ostatni ustęp wskazywał sposób

szacowania nieruchomości w braku cen transakcyjnych.

W konsekwencji, zdaniem Trybunału, mechanizm określania wysokości odszkodowania przewidziany w § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny odpowiadał konstytucyjnemu standardowi słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji), stwarzając podstawę prawną do szacowania nieruchomości odpowiednio do ich wartości rynkowej i – w następstwie tego – przyznawania słusznych rekompensat za wywłaszczane nieruchomości.

4.1.2. Powyższa konstatacja zmusza do postawienia pytania o celowość dokonanej nowelizacji przepisów rozporządzenia w sprawie wyceny. W uzasadnieniu projektu zmian wskazano m.in. na dezaktualizację kwestionowanych przepisów. Trybunał Konstytucyjny dostrzega niekompletność normy wynikającej z § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w kwestionowanym brzmieniu, polegającą na tym, że przepis ten, dostosowany do pierwotnego zakresu ustawy o inwestycjach drogowych, nie obejmował wywłaszczeń pod budowę innych dróg niż autostrady i drogi krajowe. Dostrzega także, że kolejność poszczególnych postanowień § 36 rozporządzenia oraz – przewidziane w jego ust. 4 – odpowiednie stosowanie ust. 1 i 2 mogło rodzić trudności w określeniu właściwego trybu szacowania gruntów wywłaszczanych pod budowę dróg. Stąd pozytywnie należy ocenić nowelizację § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny. Przede wszystkim, obecnie zakres tej regulacji został dostosowany do zakresu ustawy o inwestycjach drogowych, która jest wprost powołana w § 36 ust. 1 rozporządzenia. Uwzględniono fakt, że ustawa ta nie przewiduje już umownego trybu nabywania nieruchomości. Powtórzono wyrażoną w uchylonym § 36 ust. 4 rozporządzenia zasadę uwzględniania stanu nieruchomości z dnia wydania decyzji. Ponadto przepis nakazuje wziąć pod uwagę przeznaczenie nieruchomości, które powinno być ocenione zgodnie z art. 154 u.g.n., bez uwzględnienia ustaleń decyzji. W ocenie Trybunału, nowa formuła § 36 rozporządzenia niewątpliwie ułatwia zidentyfikowanie normy postępowania rządzącej określeniem wartości nieruchomości nabywanych pod budowę dróg, jednak – w świetle dokonanych wyżej ustaleń (cz. III pkt 2) – nowelizacja nie spowodowała zmiany treści normatywnej.

4.2. Praktyka stosowania § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny.

4.2.1. Trybunał nie podważył faktu kierowania do Rzecznika licznych skarg na nieprawidłowe – w ocenie skarżących – ustalenie rekompensaty za wywłączoną nieruchomość. Trybunał nie wykluczył, że w pewnych przypadkach rekompensata ta mogła nie odpowiadać konstytucyjnemu wymaganiu słusznego odszkodowania. Trybunał stwierdził natomiast, że zaniżenie należnej rekompensaty może być skutkiem niewłaściwego stosowania przepisów, nie zaś – ich treści. Wobec masowego charakteru wywłaszczeń na cele budowy dróg publicznych, nie sposób wykluczyć występowania nieprawidłowości w rozpatrywaniu indywidualnych spraw, w tym – wadliwego określenia wysokości odszkodowania. Dane zawarte w piśmie Ministra Infrastruktury pozwalają zresztą wnioskować, że występowały też sytuacje, gdy wadliwość ta miała tylko pozorny charakter. Z opinii ministra wynika między innymi, że – w tym samym czasie – cena rynkowa nieruchomości przejmowanych pod drogi w powiecie łódzkim, wynosząca 550 zł za 1 m², przewyższała ceny nieruchomości w powiecie warszawskim, które kształtowały się na poziomie 526 zł za 1 m² gruntu. W świetle faktów notoryjnie znanych jest oczywiste, że w tym przypadku ceny mające służyć za punkt odniesienia nie były poprawnie ustalone. Tym samym zaniżenie wysokości odszkodowania było pozorne; w rzeczywistości stanowiło efekt sztucznego zawyżenia cen transakcyjnych.

Powyższe spostrzeżenia nie doprowadziły jednak do zlekceważenia przez Trybunał informacji Rzecznika o przypadkach zaniżania odszkodowań. Gdyby bowiem taka praktyka dominowała, mogłaby zmienić konstytucyjnoprawną ocenę

kwestionowanych przepisów rozporządzenia. Trybunał nie jest wprawdzie powołany do oceny praktyki stosowania prawa, jednak – zgodnie z ustalonym orzecnictwem – w przypadku, gdy jednolita, powszechna i stała wykładnia sądowa buduje w oparciu o treść kontrolowanego przepisu normę prawną odbiegającą od ustalonej w oparciu o tekst aktu prawnego, kontroli należy poddać normę stosowaną w praktyce. W niniejszej sprawie oznaczałoby to, że Trybunał powinien ocenić konstytucyjność przywołanej przez wnioskodawcę praktyki określania odszkodowań za wszystkie wywłaszczane nieruchomości tak, jakby były to „nieruchomości przeznaczone pod drogi”, a zatem – według § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny. W pierwszej kolejności należało jednak ustalić, czy taka praktyka, słusznie kwestionowana przez Rzecznika, miała charakter jednolity, powszechny i stały.

4.2.2. Wprawdzie ani Ministerstwo Infrastruktury, ani Generalna Dyrekcja DKiA nie prowadziły statystyk, które zawierałyby wysokość odszkodowań w zależności od przeznaczenia nieruchomości, jednak – zdaniem Trybunału – informacje dostarczone przez Ministra Infrastruktury pozwalają wyciągnąć wnioski w tej kwestii. Dowodzą one przede wszystkim, że wysokość odszkodowania za 1 m² nieruchomości wywłaszczanych pod drogi – pod rządem kwestionowanych przepisów – była w skali Polski bardzo zróżnicowana. Ceny przyjmowane jako podstawa jego ustalenia w jednych regionach stanowiły wielokrotność cen w innych regionach i wynosiły: od 406 zł za 1m² w Warszawie do – średnio – 62 zł w tzw. powiatach ziemskich. Z pisma Ministra wynika wprawdzie, że odszkodowania wypłacane w powiatach ziemskich sięgały niemal 200% wartości rynkowej wywłaszczanych gruntów (co stanowi efekt stosowania zasady korzyści), zaś odszkodowania w powiatach grodzkich były średnio niedoszacowane ok. 15%, jednak na tle tych danych nie sposób bronić tezy o przyjęciu jakiegś jednej, abstrakcyjnej, bo oderwanej od przeznaczenia nieruchomości, wartości 1 m² nieruchomości drogowej. Przeciwnie, mimo braku danych statystycznych, racjonalne jest założenie, że owo zwielokrotnienie wartości 1 m² nieruchomości w powiatach miejskich w stosunku do ziemskich jest związane z przeważającym przeznaczeniem nieruchomości; w powiatach grodzkich dominuje zapewne przeznaczenie pod zabudowę, co w sposób zasadniczy wpływa na poziom cen rynkowych. Ta zależność jest bardzo widoczna w poziomie cen, co przeczy zarzutom Rzecznika i wskazuje na stosowanie w praktyce normy o ustalonej wyżej treści, tj. potwierdza, że wywłaszczane nieruchomości były szacowane z uwzględnieniem ich stanu z chwili podejmowania decyzji o lokalizacji drogi.

4.2.3. Trybunał Konstytucyjny poddał też analizie orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do stosowania § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny, w kwestionowanym brzmieniu. Analiza ta pozwala stwierdzić, że choć w uzasadnieniach podkreśla się prymat metody porównawczej przewidzianej w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, jednakże w wielu z nich pojawia się od razu spostrzeżenie, że stosowanie tej metody warunkowane jest istnieniem rynku nieruchomości przeznaczonych pod drogi. Jeśli zatem rzeczoznawca uzasadni brak odpowiedniego materiału porównawczego (§ 36 ust. 1), właściwe jest ustalenie odszkodowania na podstawie § 36 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny. Tezę tę ilustrują poniższe judykaty.

WSA w Rzeszowie, w wyroku z 23 listopada 2010 r. przyjął, że: „Dla poprawnego zastosowania tej metody [z § 36 ust. 1] musi być wyznaczony obszar analizy, a więc rynek, na którym takie transakcje mają miejsce. Nie chodzi przy tym, by w ogóle zostało stwierdzone, że takie umowy miały miejsce gdziekolwiek, ale na obszarze, gdzie przejęto nieruchomość pod drogę” (sygn. akt II SA/Rz 833/10). WSA w Warszawie, w wyroku z 10 marca 2011 r. nie uznał, by odpowiedniego materiału porównawczego dla stosowania § 36 ust. 1 rozporządzenia dostarczały „pojedyncze

transakcje (...), pozbawione (...) cech rynkowych” (sygn. akt I SA/Wa 1581/10). WSA w Białymstoku, w wyroku z 9 sierpnia 2011 r., powołując się na § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, wskazał, że dla zastosowania metody porównawczej konieczne jest istnienie kilkunastu transakcji. W konsekwencji: „Po ustaleniu, że nie występują na obszarze analizowanym transakcje porównywalne dotyczące nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, możliwe jest zastosowanie wyceny określonej w § 36 ust. 2” (sygn. akt II SA/Bk 384/11; w tej sprawie wskazanie 8 transakcji sąd uznał za niewystarczające do zastosowania metody porównawczej). Trybunał celowo przytoczył fragmenty orzeczeń różnych wojewódzkich sądów administracyjnych (Rzeszów, Warszawa, Białystok), by wykazać powszechność dostrzegania problemu, jaki pojawił się wraz ze zniesieniem umownego trybu nabycia nieruchomości pod drogi. Trzeba podkreślić, że problem ten został postawiony wprost w kilku orzeczeniach NSA, w których bądź to oddalono skargi Ministra Infrastruktury kwestionującego ustalenie odszkodowania na podstawie § 36 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny (przykł. wyrok z 26 października 2010 r., sygn. akt I OSK 43/10), bądź to skorygowano wyroki sądu wojewódzkiego wskazujące § 36 ust. 1 jako właściwy do ustalenia odszkodowania (przykł. wyroki: sygn. akt I OSK 43/10; z 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 95/10; z 28 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 469/10).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że orzeczenia NSA rozstrzygnęły zasadniczą wątpliwość, jaka pojawiła się w praktyce organów administracji i wojewódzkich sądów administracyjnych. Określił bowiem, jak daleko (w sensie geograficznym) powinny iść poszukiwania transakcji podobnych i ustalił wzajemny stosunek § 26 do § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny. W wyroku sygn. akt I OSK 43/10 NSA uznał za słuszne stanowisko sądu, który ograniczył zakres porównania nieruchomości do terenu gminy i – w braku transakcji na rynku lokalnym – uznał celowość ustalenia odszkodowania wg § 36 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny. Odpierając zarzuty Ministra Infrastruktury, domagającego się uwzględnienia transakcji z rynku regionalnego, NSA stwierdził, że „Godziłoby to w zasady sprawiedliwości społecznej, która nie pozwala aby przy pozbawieniu prawa własności na cel publiczny stosować niekorzystne dla właściciela sposoby wyceny nieruchomości”. Tym samym sąd uznał, że decydujący jest rynek lokalny, czy też raczej – brak tego rynku, co dyktuje przejście na grunt § 36 ust. 2 rozporządzenia. Takie stanowisko potwierdził NSA w wyroku sygn. akt I OSK 95/10, w którym wyjaśnił, że odwoływanie się do cen regionalnych, gdy ze względu na szczególne cechy i rodzaj nieruchomości na rynku lokalnym brak jest nieruchomości porównywalnych, jest wprawdzie przewidziane jako metoda szacowania nieruchomości w § 26 rozporządzenia w sprawie wyceny, jednak przepis ten nie ma zastosowania przy ustalaniu odszkodowań za grunty przejmowane pod drogi, ponieważ § 36 stanowi *lex specialis*; zgodnie zaś z tym przepisem, w braku transakcji na rynku lokalnym, odszkodowanie należy ustalić w oparciu o metodę wskazaną w § 36 ust. 2 (tak samo wyrok NSA z 18 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 586/10).

Ponadto NSA w wyroku z 5 marca 2009 r. wskazał, że poszukiwanie transakcji porównywalnych musi być ograniczone czasowo, tj. „organy orzekające powinny ustalić w pierwszej kolejności, czy wycena nieruchomości dokonana przez rzeczoznawcę zachowała aktualność na dzień wydawania decyzji” (sygn. akt I OSK 292/08). Trybunał podkreśla szczególne znaczenie tego wyroku ze względu na zmianę stanu prawnego. Jest oczywiste, że do 2006 r. były zawierane transakcje, gdyż grunty pod drogi nabywano w drodze umów; rynek nieruchomości „drogowych” przestał istnieć po zmianie ustawy.

Jako podsumowanie tego fragmentu analizy, Trybunał uznał za celowe przywołanie wyroku NSA z 28 stycznia 2011 r., który ilustruje generalną tendencję

orzecznictwa z ostatnich lat obowiązywania kwestionowanych przepisów. W wyroku tym NSA podał w wątpliwość stosowanie przepisów odnoszących się do cen rynkowych i uznał za konieczne „przyjęcie określonego rozumienia terminu «wartość rynkowa nieruchomości» na gruncie regulacji, rezultatem wprowadzenia których jest brak swobodnego obrotu rynkowego nieruchomościami zajętych pod drogi publiczne” (sygn. akt I OSK 469/10). Przywołane orzeczenia wskazują, że sądy administracyjne, w szczególności NSA, z kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów, tj. § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, dekodowały normę zgodną z poczynionymi wyżej (pkt 2) ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego. Wobec braku cen transakcyjnych – jeszcze przed zmianą treści § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny – dostrzegały konieczność określania wysokości odszkodowań na podstawie ustępu 2 tegoż paragrafu.

4.2.4. Podsumowując ten fragment analizy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowany przez Rzecznika (s. 19 pisma z 18 stycznia 2010 r.) „sztywny system ustalania wysokości odszkodowań”, tak jakby wszystkie nieruchomości wywłaszczane pod drogi były przeznaczone na ten właśnie cel, na pewno nie zdominował praktyki określania wysokości odszkodowań wypłacanych właścicielom nieruchomości wywłaszczanych pod drogi. Uchylony § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny abstrahował od pierwotnego przeznaczenia nieruchomości, jednak było to uzasadnione zakresem jego stosowania, ograniczonym do gruntów wcześniej przeznaczonych albo zajętych pod drogi. Natomiast w przypadku nieruchomości o innym przeznaczeniu określanie wysokości odszkodowań następowało, zgodnie z § 36 ust. 4 rozporządzenia, według stanu nieruchomości z chwili wydania decyzji lokalizacyjnej i przy odpowiednim stosowaniu ust. 1 i 2 tegoż paragrafu. W świetle dokonanych ustaleń nie sposób uznać, by stosowanie sztywnych cen było praktyką stałą, powszechną i jednolitą. Nie podlega zatem ocenie konstytucyjnej. Trybunał jest bowiem sądem prawa, oceniającym normy *in abstracto*, a nie poszczególne przypadki ich zastosowania. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, w postanowieniu z 14 lipca 2010 r., sygn. Ts 261/09, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 380, po wstępnym rozpoznaniu, odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej skierowanej przeciwko § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, gdyż uznał, że zarzuty skargi dotyczą sfery stosowania prawa. W uzasadnieniu między innymi wskazano, że „operat jest jednym z dowodów wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym, jego prawidłowość i wiarygodność podlega ocenie organu administracyjnego”; jako taki nie wiąże organów decydujących o wysokości odszkodowania, które w każdej sprawie powinno być ustalone zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zarzuty Rzecznika są skierowane nie tyle przeciw aktowi prawnemu, co przypadkom nieprawidłowego jego stosowania w praktyce. Nawet ustalenie, że w konkretnym przypadku doszło do naruszenia konstytucyjnego standardu nie wpływa na ocenę normy, na podstawie której wydana została decyzja stosowania prawa. Odnosząc te uwagi do rozpatrywanej sprawy Trybunał stwierdza, że niedopuszczalne byłoby badanie, czy konkretne decyzje administracyjne lub wyroki sądów administracyjnych określające wysokość odszkodowania odpowiadają wymaganiu słusznego odszkodowania, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji. Co więcej, dowód naruszenia tej normy w procesie jej stosowania nie przesądzałby – co do zasady – o niekonstytucyjności przepisów stanowiących podstawę określenia rekompensaty. Dopiero wykazanie, że naruszenia te są stałą praktyką mającą umocowanie w treści aktu prawnego otwierałoby drogę do konstytucyjnoprawnej oceny tegoż aktu. W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi jednak taka sytuacja, czego dowodzą przywołane wyżej orzeczenia sądowe.

5. Ocena zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z

pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi.

5.1. Wzorce dotyczące ochrony własności i praw majątkowych.

Trybunał zwracał już uwagę, że punkt ciężkości zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich spoczywa na zasadzie słusznego odszkodowania, co zdecydowało o ich rozpoznawaniu w pierwszej kolejności. Wnioskodawca ponadto sformułował jednak zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego każdemu prawo własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a także art. 64 ust. 2, przyznającego równą ochronę tym prawom.

Zarzuty naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, choć sformułowane już w *petitum* pierwotnego wniosku, pozbawione są uzasadnienia. W piśmie z 18 stycznia 2010 r., po przytoczeniu argumentów świadczących o niezgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, znalazło się następujące zdanie: „Nie sposób też wskazać na wartość, w imię której następuje tutaj ograniczenie praw majątkowych obywatela – co czyni kwestionowaną regulację niezgodną z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. 31 ust. 3 Konstytucji” (s. 23). W piśmie z 2 listopada 2010 r., Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że art. 21 ust. 2 Konstytucji konstytuuje obowiązek przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczane mienie, zaś „Korelatem tego obowiązku jest podmiotowe prawo wywłaszczonego do odszkodowania, które będąc prawem majątkowym jest objęte ochroną przyznaną wszystkim prawom majątkowym przez art. 64 ust. 1 Konstytucji” (s. 15). Gdy chodzi o art. 64 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca ograniczył się do przytoczenia jego treści, w dalszym ciągu wykazując, że warunkiem różnicowania ochrony praw majątkowych jest spełnienie wymogów proporcjonalności, które to wymogi – w jego ocenie – nie zostały spełnione. Wnioskodawca nie wyjaśnił jednak, na czym polega nierówność ograniczenia praw majątkowych (s. 15, 16). Podsumowując tę część uzasadnienia, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że „niedopuszczalnym jest odmienne niż w ustawie regulowanie w rozporządzeniu podstawowych zasad wyceny prawa własności chronionego przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji” (s. 17).

W pismach Rzecznika Trybunał nie znajduje innych – poza przytoczonymi wyżej – fragmentów, które mogłyby być traktowane jako uzasadnienie zarzutów naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdecydowanie nie wystarczają one jako podstawa do rozpatrywania tych zarzutów. Nawet gdyby przyjąć, jak chce Rzecznik, że prawo do odszkodowania za wywłaszczone mienie wynika nie wprost z art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz dopiero z art. 64 ust. 1, jako korelat obowiązku ustanowionego w tym pierwszym przepisie, to i tak naruszenie art. 64 ust. 1 jawi się tylko jako konsekwencja (skutek odbłaskowy) naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z kolei niezgodność regulacji rozporządzenia z ustawowymi zasadami wyceny, jeśli rzeczywiście występuje, uzasadniać może zarzut naruszenia ustawy, ale nie art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzuty naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie mają charakteru samodzielnego. Naruszenie przepisów chroniących własność i prawa majątkowe Rzecznik Praw Obywatelskich traktuje jako prostą konsekwencję pogwałcenia konstytucyjnej zasady pełnego odszkodowania i ustawowych zasad wyceny nieruchomości. Przy takim uzasadnieniu wniosku, orzeczenie przez Trybunał, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji i z wzorcami ustawowymi (por. poniżej pkt IV, 6.) jest równoznaczne ze stwierdzeniem jej zgodności także z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5.2. Zasada proporcjonalności.

Wobec uznania, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny jest zgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, jego ocena z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zbędna. Odwołanie się do tego wzorca ma sens tylko w przypadku

stwierdzenia, że zakwestionowany przepis ogranicza konstytucyjną wolność lub prawo. W takiej sytuacji bowiem może się okazać, że naruszenie to było konieczne dla ochrony innej wartości, wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ocena § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z punktu widzenia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

6.1. Wzorce kontroli i uzasadnienie zarzutów.

W piśmie modyfikującym wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił ocenianym przepisom rozporządzenia naruszenie kilku przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie: art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 oraz art. 153 ust. 1 u.g.n.. Konsekwencją tego jest, w ocenie wnioskodawcy, naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Niektóre ze wskazanych wzorców kontroli były już wyżej przedstawione. Pierwszy z nich, art. 134 ust. 3 u.g.n., stanowi, że „Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości”. Zgodnie z art. 134 ust. 4 u.g.n. „Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia”. Pozostałe wzorce kontroli odnoszą się do wartości rynkowej i sposobu jej ustalenia: art. 151 ust. 1 u.g.n. zawiera definicję pojęcia i precyzuje założenia, przy spełnieniu których można mówić o prawidłowym określeniu wartości rynkowej; art. 152 ust. 3 u.g.n. określa tzw. podejścia (porównawcze, dochodowe, mieszane), które mogą służyć ustaleniu wartości rynkowej. Z kolei art. 153 ust. 1 u.g.n. precyzuje, na czym polega podejście porównawcze, stanowiąc o określeniu wartości nieruchomości z uwzględnieniem cen, „jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego”.

Chociaż wnioskodawca szeroko uzasadnia niezgodność § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z powołanymi przepisami u.g.n., istota zarzutów sprowadza się do dwóch tez. Po pierwsze: tezy o braku cen rynkowych, w rozumieniu art. 151 ust. 1 u.g.n., na nieruchomości nabywane pod drogi, gdyż w sytuacji zagrożenia wyłączeniem trudno mówić „o nieskrępowanym i swobodnym zamiarze sprzedaży nieruchomości” oraz – po drugie – tezy o przyjęciu „na potrzeby Rozporządzenia fikcji prawnej, iż nieruchomości wyłączone na budowę dróg mają wyłącznie takie właśnie przeznaczenie” (pismo z 2 listopada 2010 r., s. 6).

Trybunał odniósł się już do powyższych tez, gdyż stanowią one także podstawę zarzutu naruszenia zasady słusznego odszkodowania. Rzecznik Praw Obywatelskich, nie bez racji, przyjmuje, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wypełniają treścią zasadę wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji, wskazując zarówno cenę, która powinna być podstawą określenia słusznego odszkodowania, jak i tryb jej ustalania. Ponieważ wykładnia § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny oraz prezentacja orzecznictwa w zasadzie wykazały już bezpodstawność zarzutów formułowanych przez wnioskodawcę, na tym etapie analizy pozostaje tylko uzupełnić wcześniejszą argumentację.

6.2. Nakaz uwzględniania cen transakcyjnych.

Odnosząc się do zarzutu o niedopuszczalnym odwoływaniu się w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny do cen rynkowych (transakcyjnych) w sytuacji braku rynku, wystarczy przypomnieć, że w rozporządzeniu zapobiegliwie przewidziano taką sytuację i w § 36 ust. 2 uregulowano sposób określania wysokości odszkodowania „w

braku cen transakcyjnych”. Rzecznik zwraca nawet uwagę na „pojawiające się w środowisku rzeczoznawców majątkowych oraz w orzecznictwie głosy kwestionujące możliwość uznania umów cywilnoprawnych dotyczących nabycia nieruchomości pod drogi za zawarte w drodze rynkowej” (jw.). Wypada uzupełnić tę uwagę spostrzeżeniem, że w miarę upływu czasu od chwili, gdy wywłaszczenie stało się zasadą nabywania gruntów pod budowę dróg, oczywisty brak cen transakcyjnych spowodował odejście od określania odszkodowań na podstawie § 36 ust. 1 rozporządzenia i stosowanie kolejnego ustępu, tj. § 36 ust. 2, o czym świadczą cytowane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych. W ocenie Trybunału, sposób określania wysokości odszkodowania wskazany w § 36 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wyceny w niczym nie uchybia zasadom przyjętym w ustawie, gdyż stanowi tylko o „iloczynnie wartości 1m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni”. Rozporządzenie nie zawiera dalszych, bardziej precyzyjnych, wskazań co do sposobu określania wartości nieruchomości. Trudno mówić o niezgodności z ustawą nieistniejącej treści rozporządzenia. Należy raczej uznać, że – w tej sytuacji – szacowanie nieruchomości powinno przebiegać według zasad ogólnych, zawartych przede wszystkim w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Trybunał jeszcze raz podkreśla, że trzymanie się – mimo braku umów sprzedaży nieruchomości przeznaczonych pod drogi – nieistniejących „cen transakcyjnych” nie świadczy o wadzie przepisu, lecz jest wyrazem złej praktyki jego stosowania.

6.3. Fikcja przeznaczenia wszystkich wywłaszczanych nieruchomości pod drogi.

Odnosząc się do zarzutu przyjęcia w rozporządzeniu fikcyjnego założenia o przeznaczeniu wszystkich wywłaszczanych nieruchomości pod drogi, Trybunał uznaje, że podstawą tego zarzutu jest niepełne odczytanie § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny, polegające na pominięciu treści ustępu 4. Wszystkie argumenty przywołane przez Rzecznika, zarówno we wniosku jak i w pismach uzupełniających, są formułowane w oparciu o treść § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny. Trybunał jeszcze raz podkreśla, że przepis ten odnosi się do nieruchomości rzeczywiście przeznaczonych (już, czy – wcześniej) pod budowę dróg. Nie mamy więc do czynienia z fikcyjnym założeniem, lecz ze sposobem określenia zakresu zastosowania tego przepisu. Przypadki objęte wnioskiem Rzecznika, a zatem wywłaszczenia nieruchomości jeszcze nieprzeznaczonych pod budowę drogi, objęte są treścią § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, który – wbrew zarzutom – nie stosuje fikcji przeznaczenia gruntu pod drogę, lecz – wyraźnie i wprost – nakazuje uwzględnienie stanu nieruchomości „na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady lub drogi krajowej”, a cen – na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu. Zakres zastosowania obu kwestionowanych przepisów jest rozłączny, a sposób określania odszkodowania dostosowany do dwóch różnych sytuacji: nieruchomości drogowej (ust. 1) i o innym przeznaczeniu (ust. 4).

Trybunał dostrzega oczywiście, że formuła § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, odsyłającego „tylko” do stanu prawnego nieruchomości, jest mniej rozwinięta niż ustawowy wachlarz kryteriów, które – według ustawy – powinny być uwzględniane przy ustalaniu rynkowej wartości nieruchomości. Przedmiotem zarzutu wnioskodawcy jest w szczególności pominięcie „aktualnego sposobu użytkowania” nieruchomości, wskazanego jako kryterium w art. 134 ust. 3 u.g.n.. Trybunał stwierdza jednak, że – wobec odnotowanej wyżej (pkt IV, 2.1.2.) – niespójności i niedookreśloności kryteriów ustawowych, posłużenie się w rozporządzeniu jedynym pojęciem zdefiniowanym w ustawie, tj. „stanem nieruchomości” było zabiegiem bardzo racjonalnym. Trybunał przypomina, że – zgodnie z legalną definicją tego pojęcia – obejmuje ono zarówno stan faktyczny (istniejący „na nieruchomości”), jak i prawny nieruchomości (w tym – jej przeznaczenie w planie miejscowymi wraz z „surogatami” planu, wskazanymi w art. 154

u.g.n. – por. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *op. cit.*), a także – otoczenie nieruchomości. Warto dodać, że definicja legalna „stanu nieruchomości” została wprowadzona do art. 4 u.g.n. ustawą z 28 listopada 2003 r., z mocą obowiązującą od 22 września 2004 r. Posłużenie się tym pojęciem w rozporządzeniu w sprawie wyceny z 21 września 2004 r. trudno uznać za przypadkowe.

Trybunał zwraca uwagę, że zmieniony § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, nadal – prawidłowo – odsyła do stanu nieruchomości z dnia wydania decyzji, tak jak czynił to uchylony § 36 ust. 4. Dodanie, że chodzi o „przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji” – w świetle ustawowej definicji „stanu nieruchomości” – należy uznać za *superfluum*, czyli powtórzenie tego, co jest już powiedziane w pierwszej części przepisu.

Trybunał zwraca ponadto uwagę, że w art. 159 u.g.n., będącym podstawą do wydania rozporządzenia w sprawie wyceny, Rada Ministrów została upoważniona m.in. do określenia „rodzajów metod i technik wyceny nieruchomości, sposobów określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposobów sporządzania, formy i treści operatu szacunkowego” z uwzględnieniem – m.in. – różnych celów, którym służą dokonywane wyceny. Ustawodawca zakłada więc pewne różnicowanie ogólnych zasad, zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w zależności od celu wyceny. Kwestionowane ustępy § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny odnosiły się wyłącznie do szacowania nieruchomości na cele drogowe. W tej sytuacji, przy ich ocenie należy uwzględnić nie tylko przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale także aktu regulującego wyłączenie na szczególny cel, jakim jest budowa dróg. Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach „Wysokość odszkodowania (...) ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania”. Kwestionowany przez wnioskodawcę § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny w zasadzie powtarza to postanowienie.

6.4. Zgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W wyniku przeprowadzonej wyżej oceny Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, w kwestionowanym brzmieniu, są zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, powołanymi przez Rzecznika jako wzorce kontroli. Tym samym zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji jest nieuzasadniony.

7. Podsumowanie.

Podsumowując, Trybunał jeszcze raz odnotowuje, że na skutek zmiany otoczenia prawnego zakwestionowanych ustępów § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny pierwszy z nich (ust. 1) praktycznie stracił znaczenie, a w każdym razie przestał być zasadą, zaś zakres drugiego (ust. 4), który stał się zasadą, nie był dostosowany do rozszerzonego zakresu zastosowania ustawy o inwestycjach w drogach. Trybunał stoi jednak na stanowisku, że – mimo niedostosowania konstrukcji § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny do nowej regulacji ustawowej – możliwe jest skonstruowanie na jego podstawie normy prawnej odpowiadającej standardowi konstytucyjnemu. Jak to zostało wykazane, przepis rozporządzenia w zaskarżonym brzmieniu pozwala bowiem na poprawne – zarówno z punktu widzenia konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania, jak i z punktu widzenia precyzujących ją przepisów ustawy – określenie wysokości odszkodowania za nieruchomości wyłączone pod budowę dróg.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10. Nie zgadzam się zarówno z orzeczeniem co do art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych), jak i § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny), w brzmieniu obowiązującym od 7 października 2005 r. do 25 sierpnia 2011 r.

Moim zdaniem, należało orzec, że:

- 1) art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „ , przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne”, jest niezgodny z:
 - zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji,
 - art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 134 ust. 3 i 4, art. 151 ust. 1, art. 152 ust. 3 oraz art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.), a przez to z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;
- 3) postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Równocześnie zasadne byłoby – w mojej opinii – rozważenie możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji o osiemnaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zakres orzekania i metodologia kontroli.

1.1. Moim zdaniem, większość składu orzekającego w nieprawidłowy sposób ustaliła istotę problemu konstytucyjnego wynikającego z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca), a co za tym idzie – błędnie określiła zakres zaskarżenia (przedmiot i wzorce kontroli) oraz zasadność stawianych przez wnioskodawcę zarzutów.

1.2. Jeżeli chodzi o pierwszy punkt sentencji, to uważam, że wątpliwości Rzecznika w odniesieniu do art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych dotyczą przede wszystkim oceny tego przepisu z punktu widzenia prawa do sądu – tak wyraźnie wynika nie tylko ze sposobu sformułowania wniosku, lecz także z przebiegu rozprawy (większość składu orzekającego zresztą ten niewątpliwie fakt dostrzegła – por. cz. III, pkt 1.2.1. uzasadnienia). Wobec tego niedopuszczalna wydaje mi się dokonana przez Trybunał

Konstytucyjny „rekonstrukcja” zakresu zaskarżenia, polegająca na zdeprecjonowaniu zarzutów na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji i wysunięciu na plan pierwszy kwestii związanych z art. 64 ust. 1 Konstytucji (por. pkt 1 sentencji oraz cz. III uzasadnienia wyroku). Prowadzi ona bowiem do zniekształcenia intencji wnioskodawcy i ignoruje cel jego wniosku, nie jest równocześnie konieczna – jak wydaje się sugerować uzasadnienie wyroku – w celu „otwarcia” możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy (por. cz. III, pkt 1.2.1. uzasadnienia wyroku). Na marginesie można wskazać, że w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny nie zaprezentował jednolitego podejścia do art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli – z jednej strony wskazał, że nie ma potrzeby rozstrzygania, czy może on być adekwatnym wzorcem kontroli, a z drugiej – wypowiedział się w tej materii merytorycznie (w odniesieniu do prawa do wyroku sądowego – por. cz. III, pkt 1.2.1. i 3.2.3. uzasadnienia wyroku).

Według mnie art. 64 ust. 1 Konstytucji został przez Rzecznika wskazany jedynie w celu podkreślenia, że badanie legalności zezwolenia na inwestycję drogową jest „sprawą” w sensie konstytucyjnym, ponieważ dotyczy bezpośrednio praw majątkowych właściciela nieruchomości. Kwestia ta nie ma w istocie związku z *meritum* zarzutów stawianych art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych. Wnioskodawca nie stawia bowiem tezy, że proporcjonalność ograniczeń prawa do sądu powinna być oceniana w zależności od sfery stosunków społecznych, do których się odnosi (nie przeciwstawia więc prawa do sądu w sferze praw majątkowych prawu do sądu w sprawach niemajątkowych, np. osobistych czy politycznych), ani tym bardziej – nie formułuje odrębnego zarzutu bezpośredniego naruszenia przez zaskarżoną regulację prawa własności.

W rezultacie uważam, że postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych z art. 64 ust. 1 Konstytucji (jako wzorcem związkowym w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest zbędne, ponieważ właściwym (korespondującym z zarzutami wniosku i należycie uzasadnionym) wzorcem jest art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.3. Do zakresu zaskarżenia wskazanego w drugim punkcie sentencji mam natomiast następujące zastrzeżenia:

1.3.1. Po pierwsze, komentarza wymaga przedmiot kontroli.

Moim zdaniem, w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny wnioskodawca kwestionuje jedynie nakaz przyjmowania przy wycenie jako punktu odniesienia „cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne” (potwierdza to wypowiedź jego pełnomocnika podczas rozprawy – por. s. 53 protokołu). We wniosku brak jest natomiast wątpliwości co do zasady wyrażonej w pierwszej części tego przepisu, nakazującej stosowanie przy wycenie metody porównawczej. Ten element § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny stanowi w istocie powtórzenie zasady wyrażonej w art. 152 u.g.n., zgodnie z którą ta właśnie metoda wyceny ma pierwszeństwo w stosunku do innych. W związku z tym, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy odpowiednio ograniczyć kontrolę do wskazanego wyżej elementu zaskarżonego przepisu, a w pozostałym zakresie zastosować art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Równocześnie wątpliwa jest dla mnie zasadność i dopuszczalność merytorycznego orzekania o § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, sygnalizowana zresztą – lecz bez odpowiedniej konkluzji – w uzasadnieniu wyroku (por. cz. IV, pkt 1.3.). Pierwotny wniosek Rzecznika w ogóle nie zawierał uzasadnienia postawionego w *petitum* zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu, a we wniosku zmodyfikowanym podkreślono jedynie, że stanowi on podstawę stosowania § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny do nieruchomości nabywanych na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych. Wydaje mi się oczywiste, że – choć Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował normę prawną

budowaną na podstawie tych dwóch jednostek redakcyjnych – bezpośrednią przyczyną jego wątpliwości były wyłącznie wytyczne do dokonywania wycen zawarte w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny. Gdyby bowiem ten przepis zawierał regulacje zgodne z postulatami wnioskodawcy, cała norma prawna (rekonstruowana na podstawie § 36 ust. 4 w związku z § 36 ust. 1 analizowanego rozporządzenia) nie budziłaby jego zastrzeżeń. Wobec tego należy uznać, że cel wniosku w zakresie ukształtowania metod wyceny nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne zostałby w całości osiągnięty poprzez kontrolę § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny. Odrębna ocena § 36 ust. 4 tego rozporządzenia jest natomiast zbędna, a postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Na marginesie można wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku (cz. IV, pkt 1.3.) stwierdził, że wnioskodawca kwestionuje § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny jedynie w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę. Taka rekonstrukcja przedmiotu kontroli (moim zdaniem – zbyt wąska) nie znalazła jednak odzwierciedlenia w sentencji wyroku, w której wskazany przepis został oceniony w całości.

Równocześnie zdecydowanie popieram stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (wyrażone w cz. IV, pkt 1. uzasadnienia wyroku) co do konieczności orzekania o § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, mimo nowelizacji tego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

1.3.2. Po drugie, odmiennie niż większość składu orzekającego zrekonstruowałbym wzorce kontroli § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny.

Przed wszystkim nie podzielam poglądu większości składu orzekającego, że wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie (pod wpływem m.in. pytań członków składu orzekającego) w tym charakterze art. 2 Konstytucji może zostać pominięty przy orzekaniu (por. cz. II oraz cz. IV, pkt 1.4. uzasadnienia wyroku). Nie zgadzam się zarówno z uzasadnieniem merytorycznym tej decyzji Trybunału Konstytucyjnego (tezą o wtórności i akcesoryjności zarzutów na tle analizowanego przepisu), jak i jego uzasadnieniem proceduralnym (tezą o istotnym znaczeniu niewskazania wzorca na piśmie). Moim zdaniem, argumentacja Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca zgodności § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny z zasadą poprawnej legislacji zawiera elementy nieskonsumowane w pozostałych wzorcach kontroli (zwłaszcza argument o pozorności wskazanej w tym przepisie podstawowej zasady wyceny nieruchomości i pozostawienia tego przepisu w systemie prawnym mimo braku praktycznej możliwości jego stosowania), które wymagają odrębnego rozpatrzenia. W dotychczasowej praktyce Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących wniosków pochodzących od tego podmiotu powszechnie dopuszczano rozszerzanie wniosku o nowe wzorce kontroli ustnie na rozprawie (por. np. wyroki z: 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3; 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97; 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30; 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54; 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104; 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, niepubl.; bardzo rzadko w tego typu sytuacjach Trybunał Konstytucyjny odraczał rozprawę i zobowiązywał wnioskodawcę do przedstawienia odpowiedniego wniosku na piśmie wraz z uzasadnieniem – por. wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, niepubl.). Wobec tego, powołanie art. 2 Konstytucji należało uznać za skuteczne, a zarzuty na tym tle albo rozpatrzyć merytorycznie (co –

moim zdaniem – stanowiło właściwe rozwiązanie) albo postępowanie w tym zakresie umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność albo zbędność wydania wyroku (odpowiednio: w przypadku stwierdzenia braku dostatecznego uzasadnienia albo niesamodzielności przedstawianej argumentacji). Wybrane przez Trybunał Konstytucyjny uchylenie się od orzekania uważam za błędne.

Poza tym niepotrzebne wydaje mi się także powołanie w sentencji jako związkowego wzorca kontroli art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji z definicji polega na odjęciu własności, chronionej na mocy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Mając na uwadze związek funkcjonalny i treściowy między tymi przepisami, a także wyraźne skoncentrowanie zarzutów na treściach wywodzonych z art. 21 ust. 2 Konstytucji (prawie do słusznego odszkodowania) należy więc zastosować obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym pragmatyczną zasadę orzecznictwa, zgodnie z którą orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami, a postępowanie co do bardziej ogólnego należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność wydania wyroku (por. analiza tej zasady w wyroku z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123). Nie akceptuję więc koncepcji przyjętej przez większość składu orzekającego, że konieczne jest wydanie orzeczenia merytorycznego w odniesieniu do obydwu tych wzorców kontroli, a na dodatek, że stwierdzenie zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 21 ust. 2 Konstytucji rodzi konieczność („jest równoznaczne”) z wydaniem identycznego orzeczenia w kontekście art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (por. cz. IV, pkt 5.1. *in fine* uzasadnienia wyroku).

Dodatkowo należało – moim zdaniem – także ograniczyć zakres orzekania na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji do zdania pierwszego tego przepisu (zdanie drugie odnosi się bowiem do wymogów stawianych przepisom upoważniającym, które w niniejszej sprawie nie zostały zaskarżone).

1.4. W rezultacie uważam, że Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie powinien był zbadać zgodność art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny należy ocenić pod względem:

- formalnym (z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji, art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 134 ust. 3 i 4, art. 151 ust. 1, art. 152 ust. 3 oraz art. 153 ust. 1 u.g.n.), a także
- merytorycznym (w kontekście art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wobec przedstawionego w sprawie poglądu Sejmu o nieadekwatności art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, zasadne wydaje się rozpoczęcie analizy konstytucyjności od zbadania rozwiązań zawartych w art. 31 ust. 2 tej ustawy, który nie budzi podobnych wątpliwości. Jeżeli natomiast chodzi o § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, to w pierwszej kolejności należy rozważyć zarzuty formalne (dotyczące naruszenia zasad prawidłowej legislacji i przekroczenia wytycznych ustawowych), a następnie – materialne (na tle prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie).

2. Ocena konstytucyjności art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

2.1. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, w razie uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z

przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.).

2.2. Ze względu na odmienne ujęcie przeze mnie właściwych w sprawie wzorców kontroli, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów uważam za konieczne dokonanie szerszej analizy wymogów wywodzonych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji niż zawarta w uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 3.2.2. uzasadnienia wyroku).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tradycyjnie przyjmuje się, że na konstytucyjne prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się cztery elementy:

- prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
- prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę

(pierwsze trzy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Choć wnioskodawca wyraźnie eksponuje w swoim piśmie procesowym prawo do wyroku sądowego, moim zdaniem pewne znaczenie dla sprawy – co nie zostało dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 3.1.1. uzasadnienia wyroku) – ma także zasada sprawiedliwości proceduralnej. Konieczna jest wobec tego bardziej szczegółowa rekonstrukcja treści tych dwóch aspektów art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej na poziomie najbardziej ogólnym oznacza, że „niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury” (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; teza powtórzona w wyrokach z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; 20 listopada 2007 r., sygn. SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125). W szczególności nie mogą one ograniczać, nadmiernie w stosunku do celu i przedmiotu postępowania, prawa uczestnika postępowania do bycia wysłuchanym (por. zwłaszcza wyroki z: 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98), ponieważ prawo to jest warunkiem sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (por. wyroki z: 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20; 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 84). Bezwzględny priorytetem nie powinno być także dążenie do załatwienia sprawy w możliwie najkrótszym czasie, ponieważ „szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych” (wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; teza powtórzona m.in. w wyrokach z: 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108; 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179). Niepożądaną barierą utrudniającą dochodzenie praw na drodze

sądowej mogą być także zbyt wysokie koszty postępowania sądowego (por. np. wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 oraz powołany wyrok o sygn. P 17/07). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenie formularzy czy skrócenie terminów składania odwołań), natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów” (poważany wyrok o sygn. P 9/01; teza podtrzymana w cytowanych orzeczeniach o sygn. SK 10/03 i SK 34/06 oraz w wyroku z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

Analizując prawo do wyroku sądowego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; teza powtórzona w kolejnych orzeczeniach, m.in. w wyroku z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121). Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako „sprawy” w znaczeniu konstytucyjnym jest natomiast to, aby „zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę” (poważany wyrok o sygn. SK 34/08, stanowiący podsumowanie tez z wcześniejszych orzeczeń, m.in. wyroków z: 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Mimo że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż z art. 45 ust. 1 Konstytucji „wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw” (por. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; teza powtórzona w dalszych orzeczeniach), to równocześnie wyraźnie stwierdzał, że prawo to nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom na zasadach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Najobszerniej kwestia ta została omówiona w powołanym wyroku o sygn. K 21/99, w którym zauważono m.in., że „samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego *etc.*) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. (...) Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. w zakresie terminów czy zakresu postępowania dowodowego) odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (por. także wyrok z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 oraz wyroki o sygn. SK 57/06 i SK 40/07).

Problematyka proporcjonalności ograniczania prawa do sądu (w tym także prawa do wyroku sądowego oraz odpowiedniego ukształtowania procedury) była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego na tle różnego typu spraw, w tym spraw administracyjnych. Na przykład Trybunał Konstytucyjny dostrzegł sprzeczność z art. 45 ust. 1 Konstytucji rozwiązań polegających na:

- braku możliwości zaskarżania niektórych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie (por. wyrok o sygn. SK 57/06) oraz aktów powołania i zwolnienia z zawodowej służby wojskowej i służby kandydackiej (por. wyrok o sygn. K 28/97);

- niedopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji (por. wyrok o sygn. SK 34/08);
- braku sądowej kontroli zgodności z prawem postanowienia sędziego-komisarza w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze (por. wyrok o sygn. SK 4/06) albo wypowiedzenia umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości upadłego (por. wyrok o sygn. SK 4/05);
- braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wnioski o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (por. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46);
- ograniczeniach wznowienia postępowania w sprawach prowadzonych w trybie wyborczym, dotyczących rozpowszechniania nieprawdziwych informacji o kandydatach (por. wyrok z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113);
- odrzucaniu apelacji z powodu braków formalnych (por. wyrok o sygn. P 18/07) albo skargi kasacyjnej niezawierającej wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wraz z uzasadnieniem (por. wyrok o sygn. SK 40/07) bez wezwania do uzupełnienia braków;
- nadmiernie uproszczonym trybie doręczania pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym (przechowywania ich przez pocztę tylko przez siedem dni, braku obowiązku ponownego zawiadamiania adresata o złożeniu tego pisma – por. wyrok z 28 lutego 2006 r., sygn. P 13/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że ograniczeniami prawa do sądu zgodnymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji są natomiast m.in.:

- czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (por. wyrok z 4 grudnia 2006 r., sygn. P 35/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 167);
- przyznanie możliwości zaskarżania aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego (por. wyrok o sygn. SK 76/06);
- możliwość umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia wniesionego przez subsydiarnego oskarżyciela posiłkowego na posiedzeniu, a nie na rozprawie (por. wyrok z 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58);
- odrzucanie nieopłaconych zarzutów od nakazu zapłaty (por. wyrok z 14 września 2009 r., sygn. SK 47/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 122) albo nieopłaconej skargi kasacyjnej (por. wyrok z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27), wniesionych przez profesjonalnego pełnomocnika, bez wezwania o uiszczenie opłaty;
- takie ukształtowanie postępowania przed sądami administracyjnymi, które gwarantuje, że złożenie wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych i jego rozpatrzenie nie utrudnia skorzystania z pozostałych uprawnień w postępowaniu sądowym, w tym m.in. nie powoduje automatycznie odrzucenia złożonej jednocześnie i nieopłaconej skargi kasacyjnej (por. wyrok o sygn. SK 21/05).

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się także na temat ograniczeń czasowych w postępowaniu administracyjnym, lecz następowało to w kontekście innych wzorców kontroli niż art. 45 ust. 1 Konstytucji. Badał on m.in. obowiązujący od 1991 r. zakaz wznawiania postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.), który wynikał z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19

października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi). Mając na uwadze, że możliwość skorzystania z tych instrumentów podważania ostatecznych decyzji administracyjnych istniała przez dwadzieścia lat (od 1971 r. do 1991 r.), Trybunał Konstytucyjny w dwóch wyrokach nie dostrzegł sprzeczności badanego ograniczenia z Konstytucją i uznał, że:

- nie jest ono niezgodne z art. 64 i art. 2 Konstytucji (por. wyrok z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5),
- jest ono zgodne z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodne z art. 77 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji (por. wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

Przy okazji rozpatrywania tych spraw podkreślono, że „nie jest zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy obowiązujące prawo wyznaczało odpowiednio długi okres [w analizowanym wypadku: 20 lat] dla dochodzenia naruszonych praw” (powołany wyrok o sygn. SK 29/99). Pogląd ten nie był następnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowany.

2.3. Ocena zgodności art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżona regulacja stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu. Moim zdaniem, nie jest to (wbrew pozorom) oczywiste.

Niewątpliwie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych wprowadza odmienne (bardziej restrykcyjne w porównaniu z regulacjami przewidzianymi w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) zasady orzekania w sprawach dotyczących niektórych kategorii decyzji drogowych (opatrzonej rygiem natychmiastowej wymagalności i realizowanych przez co najmniej 14 dni przed dniem wydania wyroku). Powoduje on, że uwzględnienie skargi może polegać jedynie na orzeczeniu stwierdzającym wydanie zaskarżonego zezwolenia na inwestycję drogową z naruszeniem prawa. Jest to o tyle istotne z punktu widzenia skarżącego (właściciela nieruchomości), że tego typu orzeczenia nie powodują usunięcia z obiegu prawnego wadliwej decyzji (a więc przywrócenia własności nieruchomości), lecz jedynie otwierają drogę do uzyskania odszkodowania z tytułu jej bezprawności na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.).

Tymczasem w zwykłym postępowaniu sądowoadministracyjnym (*notabene* stosowanym także w procesie kontroli decyzji drogowych innych niż wymienione w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych) sąd w wypadku uwzględnienia skargi może (w granicach przewidzianych w ustawie) alternatywnie wydać także dwa inne rodzaje orzeczeń: uchylić decyzję w całości lub części lub stwierdzić jej nieważność (por. art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm. – dalej: p.p.s.a. – w związku z art. 146 i art. 156 k.p.a.). W obu wypadkach postępowanie administracyjne jest powtarzane i może zakończyć się innym wynikiem niż określony w zaskarżonej decyzji. W zwykłym postępowaniu sądowoadministracyjnym uwzględnienie skargi przez stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa następuje stosunkowo rzadko – przede wszystkim wtedy, gdy istnieją podstawy do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu, jednakże jego wzruszenie w takim trybie nie może nastąpić ze względu na upływ czasu (por. art. 146 § 1 i art. 156 § 2 k.p.a.), a w wypadku stwierdzenia nieważności – również z uwagi na powstanie w wyniku decyzji nieodwracalnych skutków prawnych (por. art. 156 § 2 k.p.a.). Reasumując, art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach

drogowych przewiduje (jako jedyny dopuszczalny sposób uwzględnienia skargi na zezwolenie na inwestycję drogową opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności) rozwiązanie, które w zwykłym postępowaniu sądowoadministracyjnym jest raczej wyjątkowe i najmniej korzystne dla skarżącego.

Analogiczna wykładnia zaskarżonego przepisu prezentowana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem może być następujący fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Gliwicach z 5 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 291/10: „w przypadku, gdy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, a jednocześnie od dnia rozpoczęcia budowy upłynęło 14 dni, to kontrola sądowoadministracyjna takiej decyzji ograniczona jest do badania naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (z ograniczeniem do przesłanek określonych w art. 145 kpa) oraz do badania przyczyn stwierdzenia nieważności określonych w art. 156 kpa. W sytuacji, w której sąd administracyjny stwierdzi wystąpienie chociażby jednej z tych przyczyn, to jego kognicja ogranicza się do stwierdzenia, że decyzja narusza prawo. Sąd nie ma zatem możliwości wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego. W sytuacji natomiast, gdy dostrzeżone przez sąd administracyjny naruszenie prawa jest spowodowane innymi przyczynami, aniżeli wyszczególnione w art. 145 lub [art.] 156 kpa, sąd zobligowany jest do oddalenia skargi na zasadzie art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 31 ust. 2 specustawy” (wszystkie powołane w tekście niniejszego zdania odrębnego orzeczenia sądów administracyjnych pochodzą z bazy <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Powyższa ocena art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie może jednak automatycznie prowadzić do wniosku, że przepis ten stanowi ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżona regulacja ogranicza możliwość działania sądów administracyjnych w porównaniu z typowym postępowaniem sądowoadministracyjnym. Konstatacja ta dotyczy jednak relacji poziomych – między przepisami zawartymi w aktach tej samej rangi, z których jeden ma charakter zasady (*lex generalis* – art. 145 p.p.s.a.), a drugi – wyjątku (*lex specialis* – art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych; taka relacja między wskazanymi przepisami wynika bezpośrednio z art. 11c ustawy o inwestycjach drogowych: „Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”). Sama w sobie nie przesądza ona odpowiedzi na pytanie, czy art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych stanowi ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.3.1. Po pierwsze, w celu rozstrzygnięcia tej kwestii należy ustosunkować się do prezentowanego w doktrynie poglądu, że art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w praktyce ma bardzo wąski zakres zastosowania, a nawet jest przepisem „pustym”, pozbawionym znaczenia praktycznego (por. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 125). Wynika on z tego, że sąd administracyjny co do zasady rozpatruje skargi na decyzje organów administracji drugiej instancji (por. art. 52 § 1 p.p.s.a.: „Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka”), podczas gdy rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany tylko decyzjom wydanym przez organ administracji pierwszej instancji (por. art. 108 § 1 k.p.a. i art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi jednak do wniosku, że art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych przynajmniej kilka razy był bezpośrednią

podstawą orzeczeń wydanych z inicjatywy właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na cele drogowe. Można wśród nich wymienić:

- wyroki uwzględniające skargę na decyzję wojewody (a więc organu drugiej instancji) poprzez stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa (por. wyrok WSA w Olsztynie z 9 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 1017/09);
- wyroki oddalające skargi na decyzje organów drugiej instancji (por. wyroki: WSA w Kielcach z 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10 i WSA w Gliwicach z 5 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 291/10);
- wyroki oddalające skargi kasacyjne na wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z: 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 984/10 i 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1358/10).

Pewnym wyjaśnieniem tej rozbieżności między stanowiskami doktryny i praktyki co do zakresu stosowania art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych może być pogląd wyrażony przez Naczelnego Sąd Administracyjny na tle wcześniejszej (obowiązującej do 9 września 2008 r.) wersji tego przepisu, odnoszącej się do skarg na decyzje o pozwoleniu na budowę drogi, a nie na zezwolenia na inwestycje drogowe. W wyroku z 17 września 2009 r., sygn. akt II OSK 993/09, sąd ten zauważył, że „stanowisko uznające niedopuszczalność nadawania decyzji o pozwoleniu na budowę drogi rygoru natychmiastowej wykonalności musiałoby prowadzić do uznania, że przepis art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. jest przepisem niemożliwym do zastosowania. W tej sytuacji uznać trzeba, że ustawodawca pod pojęciem «decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności» rozumiał, zarówno decyzję organu I instancji posiadającą taki rygor, jak i decyzję ostateczną. Każda bowiem decyzja ostateczna, której wykonania nie wstrzymano posiada ze swojej istoty właśnie rygor natychmiastowej wykonalności”. W świetle tego orzeczenia teza przyjęta przez większość składu orzekającego, że art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych dotyczy tylko decyzji nieostatecznych (por. cz. III, pkt 1.1.3. *in fine*) – choć znajduje pewne potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. powołany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 2148/10), nie jest – moim zdaniem – słuszna i powoduje zbyt wąskie określenie problemu konstytucyjnego poddanego orzekaniu Trybunału Konstytucyjnego.

2.3.2. Po drugie, należy zbadać, czy zaskarżone rozwiązanie w sposób wystarczający reguluje konstytucyjny nakaz odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej.

Według mnie, najwięcej wątpliwości pod tym względem budzi wskazany w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych termin, po upływie którego właściciel nieruchomości traci w praktyce szansę na powtórzenie postępowania administracyjnego (a więc także na ewentualne odzyskanie własności nieruchomości lub przynajmniej przeprowadzenie jej wywłaszczenia w zgodzie z prawem).

Przede wszystkim jest on liczony od dnia rozpoczęcia budowy drogi, którym – w wypadku decyzji opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności – może być już pierwszy dzień po wydaniu decyzji przez organ administracji pierwszego stopnia (por. art. 17 ust. 3 pkt 4 ustawy o inwestycjach drogowych). Taka sytuacja może zaistnieć wtedy, gdy wykonanie decyzji nie zostanie wstrzymane na podstawie art. 135 k.p.a. albo art. 61 § 2 lub 3 p.p.s.a. (samo bowiem wniesienie odwołania lub skargi nie ma skutku suspensywnego), a jest szczególnie prawdopodobna, gdy wniosek o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności został złożony łącznie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na inwestycję drogową i rozstrzygnięty równocześnie z nim (co jest dopuszczalne – por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 242). W mojej opinii, taki punkt odniesienia dla rozwiązania uniemożliwiającego odwrócenie skutków bezprawnego

zezwoleń na inwestycję drogową jest nieracjonalny i arbitralnie wyznaczony. Rozpoczęcie budowy drogi następuje z momentem rozpoczęcia prac przygotowawczych do realizacji inwestycji (por. art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane), które w pierwszej fazie polegają najczęściej na jednostkowych, prostych, relatywnie tanich i całkowicie odwracalnych czynnościach (np. zwymiarowanie i ogrodzenie terenu, postawienie tymczasowych magazynów czy toalet). Prace te przy dużych inwestycjach albo inwestycjach rozpoczętych w niesprzyjających warunkach atmosferycznych mogą trwać znacznie dłużej niż 14 dni. Wybór takiego punktu odniesienia dla terminu zawartego w zaskarżonym przepisie nie potwierdza więc tezy, że z powodów praktycznych i ekonomicznych dokonane wyłączenie należy uznać za nieodwracalne i utrzymać je w mocy ze względu na duże koszty prac przygotowawczych, które ją poprzedziły (por. cz. III, pkt 1.1.4. *in fine* uzasadnienia wyroku). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że nieruchomości, na których rozpoczęto prace niezwłocznie po otrzymaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, czasem – formalnie rzecz biorąc – należą jeszcze do ich dotychczasowego właściciela – zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych stają się one własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w zależności od rodzaju dróg) dopiero z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (a więc nie mogła być zaskarżona w administracyjnym toku instancyjnym – por. art. 16 § 1 k.p.a.).

Niezależnie od powyższego, termin wskazany w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest bardzo krótki, bo zaledwie czternastodniowy, co jest rażące zwłaszcza na tle innych przepisów przewidujących trwałość decyzji administracyjnych wydanych z naruszeniem prawa (por. zwłaszcza: art. 53 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2012 r. poz. 647 – 12 miesięcy; art. 156 § 2 k.p.a. – 10 lat oraz T. Woś, *op. cit.*, s. 124). W rezultacie w niektórych wypadkach właściciel nieruchomości – na skutek zbiegu niezależnych od niego okoliczności (m.in. rygoru natychmiastowej wykonalności zezwolenia na inwestycję drogową) – nigdy nie będzie miał możliwości uzyskania wyroku o szerszym skutku niż określony w art. 31 ust. 2 prawa budowlanego (polegającym na uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zezwolenia na inwestycję drogową). Termin ten może upłynąć zarówno przed upływem terminu zaskarżenia decyzji organu pierwszego stopnia do organu odwoławczego (czternaście dni od dnia doręczenia decyzji stronie – art. 129 § 1 k.p.a.), jak i przed upływem terminu złożenia skargi do sądu administracyjnego (trzydzieści dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie – art. 53 § 1 p.p.s.a.), zwłaszcza że w obydwu wypadkach należy jeszcze doliczyć pewne opóźnienie, wynikające na przykład z konieczności opłacenia skargi (por. art. 230 i n. p.p.s.a.) czy czasu przeznaczonego na doręczenie (np. czas od wydania decyzji do jej wysłania czy czternastodniowy termin przechowywania korespondencji przez pocztę w wypadku jej nieodebrania przez adresata – por. art. 44 k.p.a. oraz art. 77 p.p.s.a.).

Dodatkowo, nawet jeżeli skarga zostanie złożona przed upływem 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy, nie stanowi to gwarancji rozpatrzenia sprawy przez sąd w czasie pozwalającym na wydanie orzeczenia uchylającego zaskarżoną decyzję lub stwierdzającego jej nieważność: zgodnie z art. 11g ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, sąd administracyjny ma na rozpatrzenie skargi na zezwolenie na inwestycję drogową dwa miesiące (liczone od daty jej wpływu). Należy przy tym zauważyć, że termin ten ma charakter instrukcyjny: jego przekroczenie nie powoduje niedopuszczalności wydania orzeczenia, a może co najwyżej być przesłanką skorzystania z ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w

postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.).

W świetle powyższych regulacji, jeżeli budowa drogi rozpoczęła się w najwcześniejszym dopuszczalnym terminie (nazajutrz po wydaniu decyzji opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności), nawet przy najbardziej optymistycznym scenariuszu (jeżeli decyzja została doręczona w tym samym dniu, w którym została wydana, a dotychczasowy właściciel nieruchomości natychmiast złożył skargę do sądu administracyjnego) sąd musiałby wydać orzeczenie o uchyleniu zaskarżonej decyzji lub stwierdzeniu jej nieważności w ciągu kilkunastu dni. Jest to oczywiście możliwe, lecz tylko w sprawach mało skomplikowanych i przy założeniu daleko idącej sprawności organizacyjnej sądów administracyjnych. Poza tym przyspieszanie działania sądów administracyjnych też ma pewne ustawowe granice – na przykład, jeżeli sprawa miałaby być rozpatrywana na rozprawie, to informacja o jej terminie powinna być doręczona stronom co najmniej z siedmiodniowym wyprzedzeniem, a w wypadkach pilnych – trzydniowym (por. art. 91 § 2 p.p.s.a.).

Analiza powyższych okoliczności prowadzi do wniosku, że w istocie o zakresie kognicji sądu administracyjnego w procesie badania legalności zezwolenia na inwestycję drogową (szerszym – art. 145 p.p.s.a. lub węższym – art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych) w przeważającym stopniu decyduje zarządca drogi, a nie (dochowujący nawet najwyższej staranności) były właściciel nieruchomości. Strony te mają w postępowaniu w sprawie zezwolenia na inwestycję drogową sprzeczne interesy i zróżnicowany zakres oddziaływania na ich realizację. Zarządca drogi może zwiększyć prawdopodobieństwo zastosowania zaskarżonego przepisu (a więc praktycznej niewzruszalności bezprawnego zezwolenia na inwestycję drogową) poprzez możliwie szybkie rozpoczęcie inwestycji, o czym decyduje samodzielnie na mocy samego zezwolenia na inwestycję drogową opatrzonego rygorem natychmiastowej wykonalności (por. art. 17 ust. 3 pkt 4 ustawy o inwestycjach drogowych). Natomiast dotychczasowy właściciel nieruchomości dla ochrony swoich praw potrzebuje decyzji lub orzeczenia innych podmiotów (w tym sądu administracyjnego), na których wydanie w terminie wskazanym w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych ma – jak wspomniano – niewielki wpływ.

W świetle powyższych argumentów badane rozwiązanie koliduje z prawem do odpowiedniego ukształtowania postępowania przed sądem.

2.3.3. Po trzecie, należy ustalić, czy w sytuacji objętej dyspozycją zaskarżonego przepisu możliwość uzyskania wyłącznie wyroku stwierdzającego wydanie zezwolenia na inwestycję drogową z naruszeniem prawa (bez jego uchylenia czy stwierdzenia nieważności) w wystarczający sposób realizuje prawo do uzyskania wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki (por. wyżej), pełniącego rolę „skutecznego” środka odwoławczego. Kwestia ta wymaga odrębnego zbadania, niezależnie od ustalonego wyżej naruszenia przez art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych innego aspektu prawa do sądu. Teoretycznie rzecz biorąc, wadliwa (w sensie konstytucyjnym) procedura sądowa nie w każdym wypadku musi bowiem mieć kwalifikowany skutek w postaci zamknięcia drogi do wyroku sądowego.

Uważam, że prawami lub obowiązkami w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, o których sąd administracyjny orzeka na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, jest nie tylko obowiązek organów państwa do działania na podstawie i w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji) i skorelowane z nim prawo obywateli do „dobrej administracji” (por. także zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, art. 2 Konstytucji). Przepis ten ma służyć także (a z punktu widzenia skarżącego – przede wszystkim) ochronie prawa własności nieruchomości (por. art. 64 ust. 1

Konstytucji) i zagwarantowaniu, że ewentualne wywłaszczenie będzie odbywało się w sposób zgodny z prawem (w tym z art. 21 ust. 2 Konstytucji). Z punktu widzenia właściciela wywłaszczanej nieruchomości, dokonywana przez sądy administracyjne kontrola legalności zezwolenia na inwestycję drogową nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem ochrony wspomnianych praw majątkowych przed ewentualnymi nadużyciami administracji (a więc tzw. prawem proceduralnym). Zasada, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działania administracji publicznej (por. art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji; w tym wypadku poprzez badanie legalności decyzji drogowych), nie zmienia faktu, że owa „sprawiedliwość” ma docelowo zostać przywrócona na płaszczyźnie materialnoprawnej (w analizowanej sprawie: co do własności nieruchomości wywłaszczanej na cele drogowe).

W takim ujęciu, pełna realizacja prawa do sądu wymagałaby przyznania sądowi administracyjnemu możliwości wydania orzeczenia rozstrzygającego w sposób wiążący spór o własność (wyrażony – ze względu na poddanie spraw wywłaszczeniowych kognicji sądownictwa administracyjnego – w kategoriach sporu o legalność zezwolenia na inwestycję drogową) na rzecz każdej ze stron sporu. Zakwestionowany art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych wprowadza natomiast rozwiązanie połowiczne – choć formalnie rzecz biorąc „racja” może być przyznana zarówno organowi wydającemu zezwolenie na inwestycję drogową (jeżeli skarga zostanie oddalona), jak i dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości (jeżeli skarga zostanie uwzględniona), to jednak żadna z tych decyzji nie powoduje skutków prawnorzeczowych („przysądzenia własności”): w obu wypadkach wywłaszczenie na cele drogowe pozostaje w mocy, a dotychczasowy właściciel nieruchomości nie ma możliwości jej odzyskania. Zaskarżone rozwiązanie należy więc potraktować jako ograniczenie prawa do wyroku sądowego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Skoro art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych stanowi ograniczenie prawa do sądu, drugim etapem kontroli powinna być jego ocena z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pomijając oczywisty fakt ustawowego charakteru tego rozwiązania, rozważenia wymagają dwa pozostałe kryteria dopuszczalności ograniczenia praw konstytucyjnych, wynikające z tego wzorca (por. wyżej).

2.4.1. Po pierwsze, należy stwierdzić, czy art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych narusza istotę prawa do sądu. Zarzut ten pojawił się we wniosku Rzecznika, został jednak postawiony w sposób hipotetyczny („może prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu”), równolegle z wątpliwościami co do proporcjonalności zaskarżonej regulacji.

W mojej opinii, zaskarżona regulacja nie powoduje całkowitego wyłączenia prawa do sądu, a w szczególności nie obliguje sądu do uwzględniania (lub nieuwzględniania) przedłożonej mu do rozpatrzenia skargi ani też nie stanowi przeszkody do wydania wyroku w sprawie legalności zezwolenia na inwestycję drogową. Jej skutek objawia się na etapie późniejszym – nie warunkuje ani dopuszczalności, ani oceny zasadności skargi, lecz moderuje skutki orzeczenia wydawanego w wypadku jej uwzględnienia: w sytuacji objętej zaskarżonym przepisem sąd może wydać jedynie wyrok stwierdzający wydanie decyzji z naruszeniem prawa, nie ma natomiast możliwości uchylenia lub stwierdzenia nieważności badanego rozstrzygnięcia. Art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych należy więc ocenić jako istotne ograniczenie prawa do sądu, nienaruszające jednak jego istoty (por. analogiczna konkluzja w cz. III, pkt 4.1.2. uzasadnienia wyroku).

2.4.2. Po drugie, konieczna jest ocena, czy zakwestionowana regulacja odpowiada zasadom dopuszczalności ograniczeń praw konstytucyjnych, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych można ocenić jako przydatny dla realizacji celów postępowania inwestycyjnego: niewątpliwie przyczynia się on do szybszego zakończenia tego postępowania i definitywnego uregulowania stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości przejmowanej na cele inwestycji drogowych. Można uznać, że przepis ten wprowadza ograniczenia prawa do sądu właściciela nieruchomości w myśl interesu publicznego, polegającego na konieczności poprawy infrastruktury drogowej. Z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji można przyjąć, że służy on realizacji praw osób, które w przyszłości będą korzystały z nowo wybudowanej lub zmodernizowanej drogi (paradoksalnie może się do nich zaliczać także właściciel wywłaszczanej nieruchomości). Wyraźnie jednak trzeba zaznaczyć, że prawa użytkowników dróg nie mają bezpośredniej podstawy w Konstytucji, która nie przewiduje żadnego „prawa do infrastruktury drogowej” (por. jednak wolność poruszania się – art. 52 ust. 1 Konstytucji), gwarantuje natomiast prawo do sądu (por. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) i poszanowanie praw osób wywłaszczanych (por. art. 21 ust. 1 Konstytucji) i poszkodowanych niezgodnymi z prawem działaniami organów władzy publicznej (por. art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Moim zdaniem, art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie spełnia natomiast kryterium konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Stawiane mu cele mogą być osiągnięte innymi środkami (zwłaszcza usprawnieniem postępowania na innych etapach przygotowywania inwestycji), niepowodującymi tak znacznej ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości. Przykładem tego typu rozwiązań – już istniejących w obecnej ustawie – mogą być terminy wydania decyzji oraz rozpatrzenia odwołań i skarg na decyzje (por. art. 11g ust. 2 i art. 11h ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych) oraz sankcje finansowe dyscyplinujące do ich przestrzegania (por. art. 11h tej ustawy). Wszystkie one zwiększają efektywność postępowania sądowego nie przez ograniczenie praw obywateli, lecz dzięki wymuszeniu większej sprawności organów państwa (por. cz. III, pkt 4.3.2. uzasadnienia wyroku).

Uważam, że art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w sposób wadliwy dokonuje wyważenia proporcji między konstytucyjnym prawem do sądu i pozakonstytucyjną koniecznością budowy infrastruktury drogowej, zbyt restrykcyjnie określając skutki orzeczenia uwzględniającego skargę na zezwolenie na inwestycję drogową. Podstawowe znaczenie dla krytycznej oceny zaskarżonego rozwiązania jako nadmiernego mają następujące argumenty:

Po pierwsze, uzyskanie orzeczenia stwierdzającego nieważność zezwolenia na inwestycję drogową jest w praktyce niemożliwe ze względu na zbyt krótkie terminy wskazane w zaskarżonym przepisie (kwestia ta została szczegółowo omówiona wyżej przy okazji analizy zarzutu naruszenia zasad sprawiedliwości proceduralnej).

Po drugie, zaskarżona regulacja odnosi się do wszystkich inwestycji drogowych – niezależnie od ich znaczenia dla rozwoju infrastruktury krajowej i europejskiej (por. T. Woś, *op. cit.*, s. 86-87). Powoduje to, że bardzo rygorystyczny skutek przewidziany w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych może nastąpić nawet wtedy, gdy wywłaszczono nieruchomość pod drogę o drugorzędym znaczeniu, w niewielkim stopniu przyczyniającą się do poprawy sytuacji komunikacyjnej. Nie przekonuje mnie w tym zakresie argument przedstawiony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że selektywność zastosowania nadzwyczajnych procedur nie byłaby zasadna, ponieważ wszystkie drogi się ze sobą łączą (por. cz. III, pkt 4.4.3. uzasadnienia wyroku).

Po trzecie, moc obowiązująca zaskarżonej ustawy była wielokrotnie przedłużana (por. cz. III, pkt 2.1. uzasadnienia wyroku). Powoduje to, że zakwestionowany przepis nie stanowi rozwiązania wyjątkowego, epizodycznego, lecz wprowadza nowy standard postępowania przy realizacji inwestycji drogowych, który ma obowiązywać przez

kilkanaście lat (od 25 maja 2003 r. co najmniej do 31 grudnia 2020 r. – por. art. 45 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu po nowelizacji z 2008 r.).

Po czwarte, zaskarżona regulacja znacząco podważa założenie o racjonalności ustawodawcy przy regulowaniu zasad kontroli legalności zezwoleń na inwestycje drogowe. Ograniczając się do najważniejszych wad, należy wskazać, że paradoksalnie:

- osoba wywłaszczona ma większą możliwość odzyskania własności odebranej z naruszeniem prawa na etapie administracyjnym niż na etapie sądowym (por. niżej),
- sąd administracyjny ma znacznie ograniczoną możliwość wydania decyzji o skutkach prawnorzeczowych w reakcji na kwalifikowane wady zezwoleń drogowych (uzasadniające stwierdzenie ich nieważności), a równocześnie może to czynić bez żadnych ograniczeń w wypadku stwierdzenia „zwykłych” prawnych mankamentów tych decyzji (tę niekonsekwencję dostrzega zresztą większość składu orzekającego – por. cz. III, pkt 3.2.1. uzasadnienia wyroku);
- postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia na inwestycję drogową może być bez przeszkód wznowione na zasadach ogólnych, a więc nawet po 5 lub 10 latach od doręczenia tej decyzji, kiedy prawdopodobnie cała inwestycja jest już zakończona i rzeczywiście wywłaszczenie staje się praktycznie nieodwracalne (por. art. 145 w związku z art. 146 k.p.a.), podczas gdy analizowane ograniczenia kognicji sądu administracyjnego mają zastosowanie już po 14 dniach od symbolicznego rozpoczęcia budowy drogi i bez względu na stan zaawansowania prac.

Po piąte, zastosowaniu art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych wyłącznie do inwestycji o charakterze priorytetowym nie sprzyjają przesłanki nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom drogowym, uregulowane w art. 17 ust. 1 zaskarżonej ustawy. Przede wszystkim, przesłanki zastosowania tej instytucji („interes społeczny lub gospodarczy” wskazany w uzasadnieniu wniosku) ze względu na swoją ogólnikowość są znacznie bardziej liberalne niż w zwykłym postępowaniu administracyjnym (por. art. 108 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.: „Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony”), a równocześnie brak jest mechanizmów zapobiegających nadużyciom lub łagodzących ich skutki dla osoby wywłaszczanej (por. art. 108 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. przewiduje np. możliwość żądania stosowanego zabezpieczenia od tej strony postępowania, która wnosi o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na swój wyjątkowo ważny interes”). Dodatkowo, jak przyznano zresztą w uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 4.4.5.), sądy administracyjne powszechnie i bezrefleksyjnie akceptują wnioski inwestorów o zastosowanie tej instytucji (inwestycje drogowe są bowiem w Polsce prawie zawsze realizowane z dużymi opóźnieniami, a groźba utraty z tego powodu dotacji unijnych ma dużą moc perswazyjną – por. zwłaszcza wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1447/06). W takiej sytuacji zupełnie niezrozumiałe jest założenie Trybunału Konstytucyjnego, że niekorzystne działanie tej praktyki jest moderowane przez konieczność równoczesnego spełnienia przesłanki rozpoczęcia budowy drogi (por. cz. III, pkt 4.4.5 *in fine* uzasadnienia wyroku). Rozpoczęcie budowy drogi, jak wskazano wyżej, jest bowiem bardzo proste (wystarczą działania symboliczne), zależne wyłącznie od woli inwestora i może następować jeszcze przed przejściem własności nieruchomości na inwestora.

Po szóste, nie istnieją środki dostatecznie rekompensujące osobom wywłaszczonym wskazane niedostatki procedury przewidzianej w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych.

W szczególności roli tej nie pełni odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. (por. odmienna konkluzja w cz. III, pkt 4.4.7. *in fine* uzasadnienia wyroku, w którym instytucja ta została wprost nazwana „pewną przeciwwagą” dla niedoskonałości analizowanego rozwiązania). Odszkodowania tego nie można traktować jako „zamiennika” zasady praworządności formalnej. W żadnym wypadku nie można postawić tezy, że władza publiczna może w zależności od doraźnych potrzeb (politycznych, ekonomicznych czy społecznych) dokonywać wyboru zachowania bardziej opłacalnego w danej sytuacji: albo przestrzegać prawa (por. art. 7 Konstytucji), albo też zamiast tego postępować bezprawnie i wypłacać odszkodowanie na zasadach przewidzianych w art. 77 ust. 1 Konstytucji. W szczególności wypłacenie odszkodowania nie usprawiedliwia w dostateczny sposób ograniczenia jakichkolwiek innych konstytucyjnych wolności i praw niż prawo własności (a i w tym wypadku tylko w warunkach określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji). Takiej przesłanki nie zawierają w szczególności przepisy stanowiące wzorzec kontroli w niniejszej sprawie – art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie bez znaczenia jest również to, że wyrok uzyskany na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych stanowi tylko warunek konieczny, lecz niewystarczający, uzyskania tego świadczenia. Były właściciel nieruchomości musi dodatkowo zainicjować i przeprowadzić odrębne postępowanie cywilne, co powoduje, że ewentualne odszkodowanie (jeżeli w ogóle zostanie zasądzone) będzie wypłacone z dużym opóźnieniem (w przeciwieństwie do odszkodowania za samo wywłaszczenie, którego wysokość powinna być ustalona w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – por. art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych).

Analizowanych niedostatków postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję drogową nie mogą zastąpić prawa właścicieli nieruchomości gwarantowane w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.; por. cz. III, pkt 4.4.6. uzasadnienia wyroku). Rzeczywiście postępowanie to stanowi okazję do uzyskania informacji o planowanym przebiegu drogi i umożliwia podjęcie działań na rzecz jego ewentualnej korekty. Nie poprawia to jednak w żaden sposób późniejszej sytuacji procesowej osoby wywłaszczonej na podstawie wadliwego zezwolenia na inwestycję drogową: nawet osoby bardzo aktywne w postępowaniu środowiskowym doznają ograniczeń prawa do sądu na zasadach przewidzianych w kwestionowanym przepisie.

2.5. Reasumując, uważam, że art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ narusza prawo do właściwego ukształtowania procedury sądowej, a w konsekwencji – także prawo do wyroku sądowego.

Zakwestionowany przepis prowadzi do petryfikacji stanu prawnego spowodowanego sprzeczną z prawem decyzją drogową także w sytuacjach, w których nie jest to absolutnie niezbędne dla realizacji celu publicznego w postaci budowy konkretnego, ważnego elementu infrastruktury drogowej, obciążając w ostatecznym rozrachunku kosztami nielegalnych działań organów wydających decyzje drogowe właścicieli wywłaszczonych nieruchomości. W niektórych wypadkach nadmierny rygoryzm zaskarżonej regulacji może być niekorzystny dla wszystkich zainteresowanych (byłego właściciela, zarządcy drogi i przyszłych beneficjentów planowanej inwestycji). Uniemożliwia ona na przykład skorygowanie w toku powtórnego postępowania administracyjnego oczywistych i rażących błędów w treści decyzji, na przykład gdy została ona wydana z naruszeniem przepisów o właściwości lub w stosunku do osoby,

która w ogóle nie powinna być stroną w sprawie (np. wskazanego przez pomyłkę właściciela nieruchomości, na której dana inwestycja nie będzie realizowana – por. art. 156 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a.). Nawet w takim wypadku nie jest bowiem dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji drogowych wymienionych w art. 31 ust. 1 i 2 badanej ustawy, ze wszystkimi tego konsekwencjami w postaci bezprawnego wywłaszczenia, konieczności wypłaty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości zbędnej z punktu widzenia inwestycji (co podnosi jej koszty) oraz ewentualnie także odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. Z tego powodu, a także z uwagi na liczne szczegółowe wady (z których część została wskazana wyżej), art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych jest nazywany w doktrynie przepisem „kuriozalnym” (por. T. Woś, *op. cit.*, s. 123).

Wyraźnie przy tym trzeba zastrzec, że analizowane rozwiązanie jest przeze mnie zakwestionowane wyłącznie ze względu na jego nieproporcjonalność. Nie podważam natomiast co do zasady potrzeby wzmocnienia trwałości zezwoleń na inwestycje drogowe w porównaniu z innymi typami decyzji administracyjnych, akceptowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66 i 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62, omówione w cz. III, pkt 4.2. uzasadnienia wyroku). Na poziomie ogólnym na rzecz tego typu rozwiązań przemawia chociażby społeczna doniosłość rozbudowy infrastruktury drogowej i cała konstrukcja zaskarżonej ustawy, która przesądza, że wywłaszczenie następuje ostatecznie bez względu na stanowisko dotychczasowych właścicieli nieruchomości. Szczegółowym argumentem za ograniczeniem możliwości stwierdzania nieważności zezwoleń na inwestycje drogowe może być także to, że inwestycje prowadzone na ich podstawie mają charakter liniowy (opóźnienia w przejęciu choćby jednej nieruchomości znajdującej się na trasie budowanej drogi powodują opóźnienia realizacji całej inwestycji). Dodatkowo należy także mieć na względzie, że przywrócenie własności nieruchomości drogowych ich poprzednim właścicielom musiałoby najczęściej być poprzedzone zmianą ich przeznaczenia (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.; dalej: ustawa o drogach) i zwrotem odszkodowania otrzymanego za wywłaszczenie.

Uważam, że z punktu widzenia art. 21 ust. 2 Konstytucji budowa drogi może stanowić cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie za słusznym odszkodowaniem. Jego realizacja nie może jednak odbywać się kosztem tak znacznego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak zawarte w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych. Inaczej niż dla większości składu orzekającego, dla mnie badane rozwiązanie zdecydowanie nie jest „dobrym przykładem” uwzględnienia zasady dobra wspólnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (por. cz. III, pkt 4.5. uzasadnienia wyroku).

3. Ocena konstytucyjności art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych.

3.1. W świetle art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. W takim wypadku należy odpowiednio zastosować art. 158 § 2 k.p.a.: organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

W przeciwieństwie do większości składu orzekającego, uważam, że konieczna jest odrębna ocena konstytucyjności tego przepisu i nie występuje tu żadna automatyczna

„prekluzja” wyniku kontroli art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, wynikająca z oceny konstytucyjności art. 31 ust. 2 tej ustawy (por. cz. III, pkt 3.1.1. oraz pkt 5 uzasadnienia wyroku). Choć wskazane przepisy regulują następujące po sobie etapy postępowania w sprawie zgodności z prawem zezwolenia na inwestycję drogową (etap administracyjny i etap sadowoadministracyjny) i mają podobny cel (wzmocnienie trwałości badanych aktów), to jednak zawarte w nich rozwiązania nie są identyczne i z punktu widzenia osoby wywłaszczanej na cele drogowe różnią się dużo bardziej, niż wynikałoby to tylko z kolejności ich stosowania (por. szczegółowo niżej).

3.2. Analizę zgodności art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy rozpocząć od ustalenia ogólnej adekwatności wskazanego wzorca kontroli.

Jest bezsporne, że adresatem tego przepisu jest organ administracji drugiego stopnia (wojewoda lub minister) w postępowaniu tzw. nadzorczym, zmierzającym do oceny legalności zezwolenia na inwestycję drogową wydanego przez organ pierwszego stopnia (starostę, wojewodę lub ministra) z punktu widzenia przesłanek nieważności określonych w art. 156 § 1 k.p.a. (por. M. Wolanin, *op. cit.*, s. 287-289). Skoro art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych jest stosowany w postępowaniu administracyjnym, wydawałoby się (jak przyjmuje to Sejm), że nie powinien on być wobec tego oceniany pod względem zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten jest wszak źródłem „prawa do sądu”, a nie „prawa do uzyskania zgodnej z prawem decyzji administracyjnej w sprawach wywłaszczenia” czy „prawa do odpowiednio ukształtowanych procedur pozasądowych (administracyjnych) w sprawach dotyczących własności nieruchomości”.

Uważam, że takie rygorystyczne stanowisko byłoby jednak w analizowanej sytuacji błędne. Nie można nie dostrzegać, że art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych ma bezpośredni wpływ na wynik sadowoadministracyjnej kontroli decyzji drogowych, ponieważ musi być brany pod uwagę jako jedno z ważnych kryteriów oceny ich legalności (por. cz. III, pkt 1.1.2. i 1.2.1. uzasadnienia wyroku). Ustalenie przez sąd administracyjny, że wojewoda lub minister w okolicznościach wskazanych w tym przepisie zastosował się do jego dyspozycji powinno spowodować oddalenie skargi (a więc potwierdzenie legalności wydanej decyzji). Z punktu widzenia dotychczasowego właściciela nieruchomości, oznacza to faktyczne zamknięcie drogi administracyjnej do stwierdzenia nieważności decyzji. Art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych nie powoduje, że sprawa legalności zezwolenia na inwestycję drogową w ogóle nie zostanie rozpatrzona przez sąd administracyjny, ale skutkuje uzyskaniem orzeczenia o bardzo wąskim i niezadowalającym z punktu widzenia zainteresowanego skutku (stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa zamiast stwierdzenia jej nieważności). Sytuację taką można zakwalifikować jako naruszenie prawa do wyroku sądowego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji podobne w swej istocie do tego, które jest zawarte w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych. W tym wypadku nie dochodzi natomiast do naruszenia prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej – art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych nie dotyczy bowiem ani bezpośrednio, ani pośrednio tej materii, a ma jedynie wpływ na meritum wydawanego orzeczenia.

Powyższa konkluzja znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Należy tu w szczególności wymienić powołaną sprawę o sygn. SK 29/99, która (mimo zupełnie innego zakresu zaskarżenia) dotyczyła w istocie podobnego problemu wpływu ograniczeń w postępowaniu administracyjnym na prawo do sądu. Zakwestionowany w niej art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi zawierał zakaz stosowania wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia decyzji w postępowaniu nadzorczym, a wzorcem

kontroli był (między innymi) art. 77 ust. 2 Konstytucji, zabraniający ustawowego ograniczania „drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw”. Oceniając adekwatność tego wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzenie „zaskarżony przepis dotyczy wprost tylko postępowania administracyjnego, jednak biorąc pod uwagę stanowisko Sądu Najwyższego, w myśl którego nie otworzył on drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności aktu własności ziemi (uchwała Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1992 r., [sygn. akt] III CZP 73/92, OSNCP 1992, z. 11, poz. 207), przyjąć należy, iż w obowiązującym stanie prawnym istotnie nie ma możliwości skutecznego wzruszenia aktu własności ziemi, nawet w sytuacji, gdy jest on obciążony kwalifikowanymi wadami prawnymi lub postępowanie prowadzące do jego wydania (...) było nieprawidłowe”. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi „w sposób pośredni” prowadzi do sytuacji, w której faktycznie nie jest dopuszczalna sądowa kontrola legalności aktów własności ziemi. Ten skutek zaskarżonego przepisu jest związany „z faktycznym wyeliminowaniem kontroli tych aktów przez Naczelny Sąd Administracyjny. Niedopuszczalność wskazanych w art. 63 ust. 2 zaskarżonej ustawy trybów postępowania w odniesieniu do aktów własności ziemi oznacza bowiem, że Naczelny Sąd Administracyjny, badając zgodność z prawem decyzji wydanych w wyniku nadzwyczajnych postępowań weryfikacyjnych, nie ma możliwości oceny również samych aktów własności ziemi. Jest oczywiste, że w braku tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny mógłby, choć nie bezpośrednio, ale także w sposób efektywny oceniać legalność kwestionowanych aktów własności ziemi, a jego ocena prawna byłaby wiążąca dla organów administracji”.

Cytowana argumentacja o wpływie ograniczeń przewidzianych w postępowaniu administracyjnym na realizację prawa do sądu znajduje odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie. Należy więc uznać, że art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych.

3.3. Skoro kwestia ograniczającego wpływu art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych na prawo do sądu została już ustalona wyżej, należy przystąpić bezpośrednio do oceny jego proporcjonalności.

Odpowiednie zastosowanie będą miały tu niektóre argumenty przytoczone wyżej w kontekście art. 31 ust. 2 tej ustawy, przy czym – pomijając oczywiste odrębności między postępowaniem administracyjnym i sądowniczym – należy wziąć pod uwagę następujące okoliczności różnicujące:

- art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych wyłącza tylko możliwość stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 k.p.a. (nakazując zamiast tego stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa i podanie przyczyn niestwierdzenia nieważności, art. 158 § 2 k.p.a.), traktowany literalnie nie ogranicza w żaden sposób możliwości uchylenia decyzji na przykład w trybie wznowienia postępowania (por. art. 145 k.p.a.) – pod tym względem można więc go ocenić jako korzystniejszy dla właściciela nieruchomości niż art. 31 ust. 2 tej ustawy, bo stwarzający najpierw organowi administracji, a następnie sądowi szersze możliwości eliminacji zezwolenia na inwestycję drogową niezgodnego z prawem;
- przepis ten może być stosowany tylko w odniesieniu do decyzji ostatecznych (tj. takich, które nie podlegają kontroli w administracyjnym toku instancji – por. art. 16 § 1 k.p.a.), podczas gdy art. 31 ust. 2 badanej ustawy jest stosowany w odniesieniu do decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności (niezależnie od tego, czy są one ostateczne – a na ogół nie są, por. wyżej); ta różnica między analizowanymi przepisami

również wydaje się sprzyjać właścicielom nieruchomości – decyzje ostateczne (przynajmniej te poddane kontroli instancyjnej) powinny być teoretycznie pozbawione wad, wobec czego pośrednie ograniczenie ich kontroli przez sądy administracyjne, zawarte w art. 31 ust. 1 ustawy, można traktować jako mniej dotkliwe niż w wypadku decyzji nieostatecznych opatrzonych klauzulą wykonalności, objętych art. 31 ust. 2 tej ustawy;

- w przeciwieństwie do art. 31 ust. 2 zaskarżonej ustawy, przewidziany w jej art. 31 ust. 1 termin 14 dni jest liczony nie od daty rozpoczęcia budowy, ale od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna; należy przyjąć, że może on przypadać najwcześniej po upływie 14 dni od dnia doręczenia lub ustnego ogłoszenia decyzji stronie (taki bowiem jest termin złożenia odwołania od decyzji organu pierwszego stopnia – por. art. 129 § 2 k.p.a.); choć długość tych terminów jest zbliżona, należy zwrócić uwagę, że termin rozpoczęcia budowy jest całkowicie zależny od inwestora (zarządcy drogi), podczas gdy termin, w którym decyzja staje się ostateczna, jest mniej arbitralny, bo wyznaczony przez ustawę i uzależniony od działań obu stron postępowania (np. złożenia lub niezłożenia odwołania); także więc w tym aspekcie art. 31 ust. 1 ustawy można oceniać nieco mniej krytycznie niż art. 31 ust. 2;
- rozpoczęcie budowy także w tym wypadku nie jest jednak pozbawione całkowicie znaczenia – żeby możliwe było zastosowanie art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, rozpoczęcie budowy drogi musi nastąpić co najmniej przed wydaniem decyzji przez organ drugiego stopnia (jest to warunek konieczny zastosowania zakwestionowanego przepisu); niekoniecznie musi natomiast trwać co najmniej 14 dni przed wydaniem rozstrzygnięcia (a taki warunek stawia art. 31 ust. 2 badanej ustawy);
- inaczej niż w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, termin czternastodniowy wymieniony w jej art. 31 ust. 1 nie dotyczy daty wydania orzeczenia przez sąd, ale daty złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności; różnicę tę także należy ocenić pozytywnie jako zwiększającą upodmiotowienie właściciela nieruchomości w postępowaniu w sprawie zezwolenia na inwestycję drogową.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych

- w porównaniu z art. 31 ust. 2 tej ustawy – powoduje pośrednie i stosunkowo mniej dolegliwe ograniczenie prawa do sądu właściciela nieruchomości wyłączonej na cele drogowe. Jak zauważył podczas rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy, prowadzi to paradoksalnie do sytuacji, w której prawa osoby wyłączonej są lepiej chronione na etapie postępowania administracyjnego niż na etapie postępowania przed sądami administracyjnymi.

3.4. Niemniej, uważam, że art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych nie można uznać za proporcjonalny.

Także w tym wypadku moje poważne zastrzeżenia budzi uzależnienie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji od tego, czy inwestor rozpoczął już budowę drogi. Należy podkreślić, że fakt ten z reguły będzie następował przed uzyskaniem przez zezwolenie na inwestycję drogową cechy ostateczności (co jest drugą przesłanką zastosowania analizowanego przepisu), ponieważ najczęściej zezwolenie jest opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Dodatkowo, jak wspomniano, termin rozpoczęcia budowy jest wyznaczany jednostronnie przez inwestora, czemu dotychczasowy właściciel nieruchomości nie może w pierwszych dniach po wydaniu decyzji w żaden sposób zapobiec (wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu unieważnieniowym na podstawie art. 159 § 1 k.p.a. lub art. 61 § 3 p.p.s.a. wymaga bowiem czasu).

Według mnie, można przyjąć, że art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych miał w założeniu stanowić wzmocnienie zasady, zawartej w art. 156 § 2 k.p.a., zgodnie z którą nie stwierdza się nieważności niektórych kategorii decyzji wadliwych (wydanych z naruszeniem przepisów o właściwości, dotyczących sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, skierowanych do osoby niebędącej stroną w sprawie lub zawierających wady powodujące jej nieważność z mocy prawa), gdy wywołały one „nieodwracalne skutki prawne”. Cel taki można uznać za usprawiedliwiony z punktu widzenia założeń ustawy o inwestycjach drogowych, ale jego realizacja w art. 31 ust. 1 tej ustawy jest jednak całkowicie chybiona. Rozpoczęcie budowy drogi nie przesądza bowiem automatycznie nieodwracalności skutków zezwolenia na inwestycję drogową. Przystąpienie do realizacji inwestycji nie w każdym wypadku powoduje prawną czy faktyczną niemożliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi. Z całą pewnością na przeszkodzie ewentualnej restytucji własności w wyniku procedury unieważnieniowej (oczywiście pod warunkiem zmiany drogowego przeznaczenia nieruchomości na inne – por. art. 2a ustawy o drogach) nie stoją bowiem takie czynności kwalifikowane jako rozpoczęcie budowy drogi, jak postawienie tablicy informacyjnej czy ogrodzenie terenu (por. art. 41 ust. 1 i 2 prawa budowlanego).

Uważam, że ewentualna nieodwracalność skutków zezwolenia na inwestycję drogową jako przesłanka uniemożliwiająca stwierdzenie nieważności decyzji powinna być każdorazowo badana przez organ administracji (lub – na etapie późniejszym – przez sąd) *casu ad casum*. Wprowadzenie fikcji prawnej, w myśl której nawet symbolicznie rozpoczęta budowa drogi zamyka możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, w praktyce uniemożliwia skarżącemu doprowadzenie do skutecznego unicestwienia decyzji w wypadku stwierdzonych przez organ (bądź sąd) okoliczności objętych treścią art. 156 § 1 k.p.a. Może to prowadzić do pozorności całej procedury unieważnieniowej z uwagi na fizyczną niemożliwość zwrotu poprzedniemu właścicielowi gruntu w znacznej części (bądź wręcz w całości) już zabudowanego inwestycją drogową. Usunięcie z zaskarżonego przepisu tej sztywnej przesłanki nie naruszy przy tym w sposób nadmierny interesów inwestora i nie spowoduje nadmiernego spowolnienia procesu inwestycyjnego. W szczególności nie wyklucza ono możliwości rozpoczęcia budowy tuż po wydaniu decyzji, pod warunkiem uzyskania dla niej rygoru natychmiastowej wykonalności.

3.5. Wobec powyższego, należało – moim zdaniem – uznać, że także art. 31 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny.

4.1. W świetle § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne „stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne”. *A contrario*, nie jest więc dopuszczalne dokonywanie wyceny analizowanej kategorii nieruchomości na podstawie innych wskaźników niż ceny transakcyjne przy sprzedaży (np. na podstawie wysokości odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości). Wykluczone jest też dokonywanie wyceny z uwzględnieniem nieruchomości podobnych pod wszystkimi innymi względami (powierzchni, położenia, infrastruktury itd.), które były przedmiotem obrotu (uzyskiwały ceny transakcyjne, a więc rynkowe), ale nie były przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne. Pomińnię w procesie wyceny powinny więc być na przykład transakcje nieruchomościami o przeznaczeniu inwestycyjnym czy budowlanym, dokonywane między podmiotami prawa prywatnego (osobami fizycznymi i prawnymi).

4.2. Ze względu na to, że rekonstrukcja podstawowej treści większości wzorców kontroli powyższego przepisu (tj. art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wskazanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest zawarta w uzasadnieniu wyroku (por. cz. IV, pkt 3. i 6.1.), omawianie wzorców kontroli ograniczę do podsumowania ustaleń Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Pierwszy z nich nie został przez Trybunał Konstytucyjny uwzględniony jako skuteczny wzorzec kontroli w sprawie (por. wyżej), a drugi nie tylko nie został omówiony, ale nawet nie powołano jego treści (por. cz. IV, pkt 4. i 6.4. uzasadnienia wyroku).

Zasada poprawnej legislacji, uregulowana w art. 2 Konstytucji, nakazuje, by przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym (por. np. wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 i omówione tam orzeczenia). Jest ona funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa, które zabraniają zastawiania przez przepisy prawne „pułapek” na obywateli, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (takie rozumienie tych zasad zostało sformułowane już w wyroku z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, a następnie było wielokrotnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach, przy aprobachie przedstawicieli doktryny; por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 65).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, rozporządzenia, „są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Oznacza to, że przepisy rozporządzeń nie mogą mieć charakteru samoistnego: choć powinny regulować materię „rodzajowo jednorodną” z materią ustawową, ich treść musi być wyraźnie podporządkowana rozstrzygnięciom merytorycznym zawartym w ustawie (por. orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; podobnie – po wejściu w życie obecnej Konstytucji – m.in. wyroki z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Rolą rozporządzenia jest bowiem wyłącznie operacjonalizacja ustawy (umożliwienie jej stosowania), na przykład przez uregulowanie kwestii technicznych czy szczegółowych, a nie rozszerzanie jej treści (ani tym bardziej – ich modyfikacja). Wybór odpowiedniej formy regulacji (ustawa lub akt wykonawczy) musi następować *ad casum*, z uwzględnieniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego planowanej regulacji, w myśl zasady, że „im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Generalnie ustawodawca „nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

4.3. Ocenę zakwestionowanego przez Rzecznika elementu § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny należy rozpocząć od rozpatrzenia zarzutu naruszenia przez ten przepis zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zgadzam się z dokonaną przez większość składu orzekającego diagnozą, zgodnie z którą wskazana regulacja stopniowo coraz bardziej traciła na znaczeniu ze względu na wprowadzenie przez ustawę o inwestycjach drogowych dużo „łatwiejszego” dla organów administracji trybu wywłaszczeniowego (por. cz. IV, pkt 2.3.2. i 7. uzasadnienia wyroku). Owo swoiste *desuetudo*, polegające na stopniowym zanikaniu już od 2003 r. umownego trybu nabywania nieruchomości drogowych (coraz rzadszym występowaniem punktu odniesienia dla wyceny w postaci „cen transakcyjnych” nieruchomości nabywanych pod drogi na mocy umów), oceniam jednak zdecydowanie bardziej krytycznie, zwłaszcza że było ono powszechnie znane (por. uzasadnienie rządowego projektu nowelizacji rozporządzenia w sprawie wyceny z 7 czerwca 2011 r., http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_rozporzadzen/rozp_rynek_nieruchomosci/proj_rozp_wycena_nier/px_13062011wycena.pdf, s. 4-5). Uważam, że utrzymanie przez prawie dziesięć lat w systemie prawnym przepisu, który stawał się coraz bardziej niewykonalny (zwłaszcza w charakterze podstawowej metody obliczania wysokości odszkodowania za nieruchomości wywłaszczane na cele drogowe – *argumentum a rubrica* z § 36 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wyceny), stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji. Standardem dla demokratycznego państwa prawnego powinno być bieżące dostosowywanie przepisów do zmieniającego się otoczenia prawnego i społecznego, tak aby kreowane w nich zasady były adekwatne do rzeczywistości i możliwe do zastosowania.

4.4. Jeszcze bardziej rażące wydają mi się wady § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny z punktu widzenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz wskazanych we wniosku przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Po pierwsze, nakaz uwzględniania w procesie wyceny nieruchomości wywłaszczanych na cele drogowe jedynie cen „gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne” wyraźnie koliduje z obowiązkiem określania wartości rynkowej nieruchomości, wyrażonym w art. 151 ust. 1 u.g.n. W szczególności wprowadza on wyjątek od uwzględniania w procesie wyceny jedynie cen transakcyjnych ustalonych w umowach sprzedaży zawartych „między niezależnymi od siebie stronami umowy, które nie działały w sytuacji przymusowej” (por. także § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny: „Źródłem informacji o cenach transakcyjnych nie mogą być informacje o transakcjach, w których wystąpiły szczególne warunki zawarcia transakcji powodujące ustalenie zapłaty w sposób rażąco odbiegający od przeciętnych cen uzyskiwanych na rynku nieruchomości”). Występowanie tych cech w transakcjach dotyczących gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne jest o tyle wątpliwe, że w świetle prawa właścicielami tego typu nieruchomości (i co za tym idzie – nabywcami w wypadku umów sprzedaży i podmiotami, na rzecz których następuje wywłaszczenie) mogą być wyłącznie podmioty prawa publicznego. Przesądza o tym jednoznacznie art. 2a ustawy o drogach, wskazując, że drogi mogą stanowić wyłącznie własność Skarbu Państwa lub właściwego samorządu terytorialnego (w zależności od rodzaju dróg), a potwierdza omówiona wyżej ustawa o inwestycjach drogowych, która wymaga wywłaszczenia na ich rzecz dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejmowanych na cele drogowe (por. art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych). Nierówność stron tych transakcji jest potęgowana dodatkowo przez to, że w wypadku niedojścia do skutku umów sprzedaży, dotychczasowi właściciele nieruchomości (najczęściej osoby fizyczne, rzadziej – osoby prawne prawa prywatnego; por. T. Woś, *op. cit.*, s. 96; część doktryny dopuszcza też istnienie dopuszczalności wywłaszczenia na cele drogowe nieruchomości należących do Skarbu Państwa – por. M.

Gdesz, *Zmiana ustawy o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych*, „Polskie Drogi” nr 10/2008, s. 74) mogą wbrew swojej woli zostać pozbawieni własności nieruchomości w drodze wywłaszczenia (np. na podstawie omówionych decyzji drogowych). W tym sensie strona sprzedająca nieruchomość przeznaczoną pod drogę publiczną zawsze działa pod pewną presją, a więc w sytuacji przymusowej w rozumieniu art. 151 ust. 1 u.g.n. W rezultacie wartość nieruchomości uzyskana w wyniku zastosowania § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny odbiega od ustawowej definicji wartości rynkowej nieruchomości, zawartej w art. 151 ust. 1 u.g.n.

Po drugie, nakaz uwzględniania przy wycenie jedynie cen „gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne” prowadzi także do naruszenia zasad stosowania podejścia porównawczego, wyrażonych w art. 152 ust. 3 i art. 153 ust. 1 u.g.n. Przede wszystkim przesądza on automatycznie, że jako nieruchomości podobne do wycenianych nieruchomości (które są lub mają być przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne), należy traktować tylko i wyłącznie inne nieruchomości przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne. Zasada ta musi być stosowana także wtedy, gdy przeznaczenie nieruchomości w momencie dokonywania wyceny jest inne (np. rolne, budowlane czy inwestycyjne). Tymczasem, zgodnie z art. 4 pkt 16 u.g.n. nieruchomości podobne to nieruchomości porównywalne ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość, a wszystkie te cechy (także przeznaczenie nieruchomości) należy określać według stanu z chwili dokonywania wyceny, a nie z uwzględnieniem ich subiektywnej przydatności dla realizacji przyszłych celów nabywcy. W świetle tej ustawy, jako nieruchomości podobne do wycenianej należy więc traktować wszystkie nieruchomości do niej zbliżone pod innymi względami, które w momencie ich sprzedaży miały takie samo przeznaczenie, jak nieruchomość wyceniana. Gdyby wyceniana nieruchomość w momencie dokonywania wyceny była już „przeznaczona lub zajęta pod drogi”, należałoby ją wyceniać na podstawie cen nieruchomości o takim samym przeznaczeniu. Natomiast gdyby była ona jeszcze na przykład nieruchomością budowlaną czy rolną, należałoby ją wyceniać na podstawie cen nieruchomości budowlanych lub rolnych – pomijając kwestię tego, jak przeznaczenie obu rodzajów nieruchomości miałyby się zmienić w przyszłości. Tymczasem zaskarżone rozwiązanie uniemożliwia przeprowadzenia wyceny w taki sposób, jak tego wymaga ustawa o gospodarce nieruchomościami, wypaczając ustawowe pojęcie „podobieństwa” nieruchomości. Na dodatek wyklucza ono osiągnięcie celu zastosowania podejścia porównawczego – określenia rynkowej wartości nieruchomości (por. art. 152 ust. 3 u.g.n.).

Po trzecie, wskazany element § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny ignoruje także ustawową „zasadę korzyści”, zgodnie z którą przy określaniu wysokości odszkodowania należy uwzględniać przeznaczenie nieruchomości pozwalające na możliwie najkorzystniejsze dla właściciela nieruchomości określenie jej wartości (a więc i odszkodowania) – albo przeznaczenie dotychczasowe, albo też przeznaczenie przyszłe, w związku z którym dokonywane jest wywłaszczenie (por. art. 134 ust. 4 u.g.n.). Wskazuje ona bowiem jeden dopuszczalny punkt odniesienia – ceny transakcyjne nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, uniemożliwiając jakąkolwiek elastyczność w tym zakresie, co dla rzeczoznawców majątkowych jest bezwzględnie wiążące (por. S. Kalus, uwagi do art. 150, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 645 oraz liczne orzeczenia sądów administracyjnych, np. wyrok NSA z 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 309/11, w którym stwierdzono m.in.: „§ 36 ust. 1 rozporządzenia [w sprawie wyceny] wskazuje zasadę określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne i rzeczoznawca majątkowy zobligowany jest je stosować. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że chodzi o «wartość rynkową» gruntów przeznaczonych lub

zajętych pod drogi publiczne i rzeczoznawca majątkowy nie jest uprawniony do oceny czy ceny transakcji uzyskiwane ze sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne spełniają kryterium definicji wartości rynkowej. Rzeczoznawca majątkowy ma stosować przepisy obowiązujące w tym zakresie, a takim przepisem jest § 36 ust. 1 rozporządzenia [w sprawie wyceny]. Stanowisko takie prezentowane jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in. w wyroku z dnia 30 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 406/09; z dnia 15 października 2010 r. sygn. akt I OSK 1749/09; z dnia 22 października 2010 r. sygn. akt I OSK 900/09; z dnia 3 lutego 2011 r. sygn. akt I OSK 497/10”, taka też interpretacja zaskarżonego przepisu została zaprezentowana w uzasadnieniu wspomnianego rządowego projektu nowelizacji rozporządzenia w sprawie wyceny z 7 czerwca 2011 r., s. 9).

Ustalono wyżej odrębności § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny w porównaniu z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami powołanymi jako wzorce kontroli nie mają podstawy ani w tych, ani w innych przepisach tej ustawy. Nakaz uwzględniania w procesie wyceny jedynie cen transakcyjnych „gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne” w istotny sposób modyfikuje ustawowe zasady wyceny nieruchomości, wbrew zasadzie, że rolą rozporządzenia powinno być wykonywanie ustaw, a nie wprowadzanie regulacji samoistnych. Sytuację taką należy więc ocenić także jako naruszenie art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i powołanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym kontekście negatywnie należy ocenić argumentację prezentowaną podczas rozprawy przez przedstawicieli Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, że rzeczoznawcy majątkowi jako profesjonalści powinni przy sporządzaniu operatów szacunkowych wykazać się znajomością systemu prawa i zasady zawarte w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny zastosować tylko wtedy, gdy jest to zgodne z art. 134 ust. 4 u.g.n. (tzn. korzystniejsze dla osoby wywłaszczanej). Pomijając już fakt, że rzeczoznawcy majątkowi nie są specjalistami z dziedziny prawa, sama możliwość zastosowania zasady *lex inferior non derogat legi superiori* nigdy nie może zwalniać Trybunału Konstytucyjnego od oceny zarzutów stawianych badanym przepisom w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ani tym bardziej – stanowić podstawy orzeczenia afirmatywnego.

4.5. Negatywny powinien także być – moim zdaniem – wynik kontroli § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny z punktu widzenia art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle przedstawionego w uzasadnieniu wyroku dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego (por. cz. IV, pkt 3.), wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość nie musi wprawdzie być w pełni ekwiwalentna, ale powinna nawiązywać do wartości nieruchomości dla jej dotychczasowego właściciela (a więc podmiotu poszkodowanego). Jej wyznacznikiem co do zasady powinno być więc m.in. każdorazowe aktualne przeznaczenie konkretnej wywłaszczanej nieruchomości istniejące przed wywłaszczeniem, a nie cel, na jaki zamierza ją przeznaczyć kolejny właściciel (organ dokonujący wywłaszczenia). Odstępstwa od tej reguły są dopuszczalne tylko wtedy, gdy pozwala to na ustalenie wartości odszkodowania w sposób bardziej korzystny dla osoby wywłaszczonej (por. omówiony wyżej art. 134 ust. 4 u.g.n.).

Tymczasem zaskarżony przepis uniemożliwia osiągnięcie tego założenia, nakazując zastosowanie zupełnie innego, sztucznego – z pozycji osoby pozbawionej własności – punktu odniesienia: cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, nie gwarantując, że ma to zawsze działać na korzyść tej osoby (por. wyżej). Dodatkowo sztywne narzucanie kryteriów oceny przez zaskarżony przepis abstrahuje od faktu, że – jak podkreśla się w

doktrynie – „nieruchomości (...) są zawsze rzeczami oznaczonymi co do tożsamości, charakteryzują się więc pewnymi cechami szczególnymi, które mogą znacznie różnić poszczególne nieruchomości co do ich wartości rynkowej. Podobieństwo bowiem co do rodzaju nieruchomości nie musi oznaczać tożsamości ich cen rynkowych” (S. Kalus, uwagi do art. 150, *op. cit.*, s. 642).

Oceny tej nie zmienia zasada (eksponowana podczas rozprawy przez przedstawicieli Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), że wycena dokonywana przez rzeczoznawcę ma jedynie charakter dowodu w sprawie i powinna podlegać badaniu przez organ administracji, zobowiązany do dokładnego wyjaśnienia sprawy i prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości (por. *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. D. Pęchorzewski, Warszawa 2010, s. 383 oraz postanowienie z 14 lipca 2010 r., sygn. Ts 261/09, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 380, omówione – aprobowo – w cz. IV, pkt 4.2.4. uzasadnienia wyroku). W rzeczywistości swoboda organu ustalającego odszkodowanie jest bowiem bardzo ograniczona: podstawą ustalenia odszkodowania powinna być co do zasady wartość rynkowa wywłaszczanej nieruchomości (por. art. 134 u.g.n. w związku z art. 151 ust. 1 u.g.n. oraz art. 12 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych), która może być określona jedynie przez rzeczoznawcę majątkowego (por. art. 150 ust. 5 u.g.n.). Wobec tego należy przyjąć, że badane rozwiązanie – jako jedna z zasad dokonywania wyceny – stanowi istotny determinant wysokości odszkodowania za nieruchomości wywłaszczane na cele drogowe.

4.6. Reasumując, wadą § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny nie jest więc trudny do oszacowania wpływ na wysokość ostatecznie otrzymanego odszkodowania za nieruchomość przejętą na cele drogowe (która teoretycznie rzecz biorąc może być równa wartości rynkowej, wyższa albo niższa), ale dowolność przewidzianego w nim kryterium, które pozostaje bez związku z wartością nieruchomości dla jej dotychczasowego właściciela.

Należy przy tym zauważyć, że – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny sam w sobie nie zawsze będzie prowadził do zaniżenia wysokości odszkodowania: zależy to bowiem od relacji między cenami transakcyjnymi nieruchomości drogowych i cenami rynkowymi innych nieruchomości podobnych do nieruchomości wywłaszczanej na cele drogowe. Jeżeli ceny referencyjne nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne są niższe, sytuację osoby wywłaszczanej należałoby ocenić jako rażąco krzywdzącą: nie dość, że na mocy jednostronnej decyzji władzy publicznej, często wbrew swojej woli, zostaje ona pozbawiona własności nieruchomości, to jeszcze na dodatek powstająca w interesie publicznym inwestycja drogowa jest w dużym stopniu finansowana jej kosztem. Można jednak sobie wyobrazić także sytuację odwrotną, w której wysokość odszkodowania byłaby obliczana na podstawie wygórowanych cen transakcyjnych nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, a więc w sposób korzystniejszy dla osób wywłaszczanych (lecz równocześnie z pokrzywdzeniem podmiotów finansujących inwestycję, w tym pośrednio wszystkich obywateli i użytkowników przyszłej drogi). Tego typu okoliczności były prawdopodobne szczególnie przed nowelizacją ustawy o inwestycjach drogowych w 2008 r., kiedy – wobec znacznej przewlekłości ówczesnych procedur pozyskiwania gruntów – właściciele nieruchomości mieli stosunkowo silniejszą pozycję negocjacyjną w wypadku zawierania umów sprzedaży.

Nie znajduję żadnego argumentu przemawiającego za akceptacją omówionego rozwiązania z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przypuszczam (choć nie ma to bezpośrednich podstaw w doktrynie, orzecznictwie czy w dokumentacji prac nad rozporządzeniem w sprawie wyceny), że § 36 ust. 1 badanego aktu wykonawczego miał w założeniu służyć ujednoliceniu wartości nieruchomości przejmowanych pod drogi

publiczne – niezależnie od tego, czy następowało to w drodze sprzedaży, czy też wywłaszczenia za odszkodowaniem. Tego typu regulacja, wygodna dla organów stosowania prawa, przez swoją arbitralność powoduje jednak deformację „słusznego” odszkodowania. Nie dostrzegam jej związku z jakąkolwiek wartością wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wobec czego trudno ocenić jej przydatność dla realizacji jakichkolwiek priorytetowych celów. Tym bardziej nie można więc uznać, że analizowane rozwiązanie jest konieczne, ma więcej wad niż zalet i nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo do słusznego odszkodowania, wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

5. Konkluzja i skutki orzeczenia.

5.1. W świetle przedstawionych wyżej argumentów, podzielam większość zarzutów wnioskodawcy co do art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych oraz § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny.

Choć w obydwu wypadkach krytyczna ocena zaskarżonych przepisów wynikała z nieco odmiennych powodów, nie sposób nie dostrzec, że prowadzą one do kumulacji rozwiązań zdecydowanie krzywdzących wobec osób wywłaszczanych na cele drogowe: nie dość, że sama procedura wywłaszczeniowa nie zapewnia im możliwości należytej obrony ich praw w postępowaniu sądowym, to jeszcze dodatkowo wysokość odszkodowania za utracone nieruchomości jest określana na podstawie arbitralnych kryteriów. Moim zdaniem, okoliczność ta stanowi dodatkowy argument za niekonstytucyjnością zaskarżonych rozwiązań.

W tym kontekście chciałbym wyraźnie zaznaczyć, że – według mnie – takie też powinny być wnioski płynące dla niniejszej sprawy z wielokrotnie powołanego w uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 4.2.4. i 4.5 oraz cz. IV pkt 3.2.2.) orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 29 listopada 2011 r. w sprawie Barbara Wiśniewska przeciwko Polsce (skarga nr 9072/02), w którym wyraźnie podkreślona jest konieczność zapewnienia osobom wywłaszczanym zarówno słusznego odszkodowania, jak i odpowiednich gwarancji proceduralnych (także w zakresie prawa do sądu). Równocześnie jednak należy zauważyć, że zapadło ono na tle stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy o inwestycjach drogowych, kiedy obowiązywały jeszcze procedury zdecydowanie bardziej korzystne dla osób wywłaszczanych. Dodatkowo, prace nad modernizacją drogi prowadzone na nieruchomości skarżącej rozpoczęły się dopiero po wydaniu wyroku w sprawie legalności decyzji wywłaszczeniowej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Warunkowej akceptacji dla procedury wywłaszczeniowej zastosowanej w sprawie skarżącej nie można więc automatycznie rozciągać na bardziej restrykcyjne rozwiązania badane obecnie przez Trybunał Konstytucyjny.

Równocześnie w pełni aprobuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego o zbyt pochopnym stosowaniu rozwiązań podobnych do zawartych w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych w licznych tzw. specustawach (por. cz. III, pkt 6. uzasadnienia wyroku), z których część dotyczy materii zdecydowanie mniej istotnych społecznie i gospodarczo niż budowa infrastruktury drogowej.

5.2. Jeżeli chodzi o skutki proponowanego przeze mnie orzeczenia, to – moim zdaniem – w wypadku wyroku negatywnego należałoby rozważyć możliwość odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o inwestycjach drogowych. Usunięcie tego przepisu z systemu prawnego ze skutkiem od chwili publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 190 ust. 3 Konstytucji) spowodowałoby bowiem, że kontrola zezwoleń na inwestycje drogowe następowałaby na zasadach ogólnych (a więc bez jakichkolwiek modyfikacji w zakresie trwałości tych decyzji).

Taki rezultat ewentualnego orzeczenia nie był intencją wnioskodawcy, należałoby go ocenić jako nadmierny i sprzeczny z *ratio legis* kwestionowanej ustawy, które uzasadnia zastosowanie pewnych odrębności. Należałoby więc pozostawić ustawodawcy czas na dokonanie ewentualnych zmian prawnych i wprowadzenie zasad szczególnych, tym razem już zgodnych z ustawą zasadniczą.

Z powyższych względów wniesienie zdania odrębnego uznałem za konieczne.