



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2014 r.

Sygn. akt SK 17/13

BAS-WPTK-943/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpł. dnia	25. 04. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki

S sp. z o.o. z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt SK 17/13) jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 1, art. 11a, art.11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 687) są **zgodne** z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli

#### 1. Skarga konstytucyjna spółki

S sp. z o.o. (dalej jako: skarżąca) została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z marca 2010 r. Wojewoda P, na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 687; dalej: specustawa drogowa), po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Miasta P (inwestora) zezwolił na realizację inwestycji drogowej „Budowa drogi obwodowej miasta P”, zatwierdził projekt budowlany, zatwierdził na potrzeby ww. inwestycji określony w decyzji podział nieruchomości, wskazał nieruchomości stające się własnością Skarbu Państwa oraz nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda P zaznaczył, że inwestor spełnił wymogi formalne wniosku i załączników w postaci opinii i uzgodnień wymaganych przez specustawę drogową. W szczególności organ podniósł, że dla przedmiotowej inwestycji, przed wydaniem decyzji o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, marca 2009 r. została wydana pozytywna decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Wojewoda wskazał też, że w toku prowadzonego postępowania w sprawie zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej wpłynęły uwagi, zastrzeżenia i wnioski dotyczące planowanej inwestycji. W szczególności takie zastrzeżenia składała skarżąca, która podnosiła, że realizacja drogi obwodowej dla miasta P w kształcie zaproponowanym przez inwestora narusza jej prawo własności oraz możliwość prowadzenia przez nią działalności gospodarczej. Skarżąca spółka podkreśliła, że wywłaszczeniem objęta zostanie ta część nieruchomości, na której znajduje się warsztat i dwa magazyny, co w zasadzie uniemożliwi jej prowadzenie dotychczasowej działalności gospodarczej i spowoduje nieodwracalne skutki w postaci jej wyeliminowania z rynku. Skarżąca podniosła też,

że decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej w kształcie zaproponowanym przez inwestora wywoływać będzie skutki prawno-rzeczowe w postaci pozbawienia jej prawa własności nieruchomości pomimo, że w zakresie tych nieruchomości nie istnieją materialno-prawne przesłanki wyłączenia. Skarżąca wskazywała na możliwość alternatywnego przebiegu planowanej inwestycji, na dowód czego załączyła opinię sporządzoną przez biegłego rzeczoznawcę budowlanego. W odpowiedzi Wojewoda P wskazał m.in., że postępowanie w przedmiocie wydania tej decyzji nie jest tożsame z postępowaniem w sprawie wyłączenia nieruchomości. Różny jest przedmiot ww. postępowań administracyjnych, a ponadto rozstrzygnięcia w tych sprawach zapadają w oparciu o odmienną podstawę prawną.

W odwołaniu od decyzji Wojewody P do Ministra Infrastruktury skarżąca podniosła naruszenie art. 21 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji, jak również art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.) poprzez ich niezastosowanie, w wyniku czego organ pierwszej instancji błędnie przyjął, że nie jest obowiązany do badania przesłanki niezbędności wyłączeniowych nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Minister Infrastruktury decyzją z listopada 2010 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody P

W uzasadnieniu organ odwoławczy stwierdził, że wniosek inwestora jest kompletny pod względem formalnym, tj. zawiera wszystkie elementy, o których mowa w art. 11d specustawy drogowej oraz załączono do niego wymagane opinie i uzgodnienia. Organ odwoławczy wskazał też, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Ustosunkowując się do zarzutów skarżącej spółki, Minister Infrastruktury uznał je za bezzasadne. Minister zaznaczył przy tym, że specustawa drogowa ma na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji drogowych. Jest to ustawa szczególna w stosunku do u.g.n., gdyż reguluje ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych, w tym lokalizację, nabywanie nieruchomości oraz organy właściwe do orzekania w tych sprawach. Zdaniem organu odwoławczego, przedstawiona przez skarżącą wykładnia art. 23 specustawy drogowej jest nieprawidłowa i art. 112 ust. 3 u.g.n. nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie, a utożsamianie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

z decyzją o wywłaszczeniu na podstawie u.g.n. jest nieuzasadnione. Zgodnie z przepisami specustawy drogowej wojewoda pełni w procesie budowy drogi publicznej funkcje organu administracji, który jest zobowiązany wyłącznie do wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, nie jest natomiast upoważniony do wyznaczenia i korygowania trasy inwestycji, ani też do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań. To inwestor, zdaniem organu odwoławczego, dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości. Organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej są uprawnione jedynie do prawnej oceny całości przedsięwzięcia inwestycyjnego i dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę. Wariantowanie przebiegu inwestycji odbywa się na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i to właśnie we wspomnianym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi co do przebiegu projektowanej inwestycji. Organ odwoławczy, reasumując swoje rozważania stwierdził, że organy administracji publicznej nie mogą dokonać zmian w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu rozbudowy drogi.

Skarżąca spółka wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej jako: WSA w W ) skargę na powyższą decyzję Ministra Infrastruktury, domagając się jej uchylenia oraz uchylenia poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji. Wyrokiem z marca 2011 r. WSA w W oddalił skargę podkreślając w uzasadnieniu, że celem specustawy drogowej jest przyspieszenie procedury, a sama ustawa ma charakter epizodyczny. Sąd wskazał, że specustawa wymienia warunki, jakim powinien odpowiadać wniosek o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji oraz że inwestor spełnił warunki wymienione w tej ustawie. WSA w W w szczególności podzielił stanowisko Ministra Infrastruktury, że na etapie postępowania w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej odbyło się wariantowanie przebiegu przedmiotowej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu skarżąca mogła wnosić zastrzeżenia co do przebiegu projektowanej inwestycji. Sąd stwierdził również, że organy orzekające, dokonując z punktu widzenia art. 11f specustawy drogowej kontroli zaskarżonej decyzji, nie są uprawnione do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

WSA w W przytoczył pogląd, że wojewoda pełni w procesie budowy drogi krajowej funkcję organu administracji, który jest zobowiązany wyłącznie do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji i pozwolenia na budowę, nie jest natomiast upoważniony do wyznaczenia i korygowania trasy inwestycji, ani też do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. W toku postępowania organy winne były ocenić kompletność wniosku oraz ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami ustawy. Organy nie posiadały natomiast uprawnień do kwestionowania przebiegu inwestycji w aspekcie sprawiedliwego podziału nieruchomości i orzekając w sprawie nie były władne do skorygowania trasy przebiegu planowanej inwestycji. Jednocześnie jednak sąd stwierdził, że na etapie postępowania przed organem administracji skarżąca spółka wносиła zastrzeżenia i uwagi co do projektowanego przebiegu drogi na jej działkach i w każdym przypadku organ pierwszej instancji zwracał się do inwestora o zajęcie stanowiska co do zgłaszanych zastrzeżeń i uwag oraz przedstawiał to stanowisko zainteresowanym. W każdym przypadku zarówno inwestor w swoich odpowiedziach, jak również organ pierwszej instancji w uzasadnieniu swojej decyzji, wyjaśnili przyczyny takiego rozwiązania przebiegu drogi, uwzględniając zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes skarżącej. Jak zaznaczył WSA w W , „fakt, że organy nie uwzględniły żądań skarżącej nie świadczy o tym, że ich nie badały”. Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako: NSA), WSA w W stwierdził też, że organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, iż wyłączenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. Organ winien zatem rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii. Sąd uznał, że w rozpatrywanej sprawie organ takie czynności podjął, gdyż zwrócił się do wnioskodawcy o zajęcie stanowiska, czy istnieje możliwość zmiany lokalizacji planowanej inwestycji. Wnioskodawca w piśmie z sierpnia 2010 r. odniósł się do zarzutów skarżącej dotyczących możliwości ewentualnej zmiany lokalizacji przedmiotowej drogi.

Skarżąca spółka wniosła od przedmiotowego wyroku WSA w W skargę kasacyjną do NSA. Wyrokiem z października 2011 r. NSA oddalił skargę kasacyjną. Jak podkreślił NSA w uzasadnieniu, sąd pierwszej instancji prawidłowo ustalił, że na etapie postępowania w przedmiocie decyzji środowiskowej odbyło się

wariantowanie przebiegu przedmiotowej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu strony wniosły uwagi co do przebiegu projektowanej inwestycji. NSA podzielił stanowisko WSA w W , że organ architektoniczno-budowlany był związany wnioskiem inwestora w zakresie wskazanej lokalizacji i nie posiadał uprawnień do kwestionowania przebiegu inwestycji w aspekcie sprawiedliwego podziału nieruchomości, lecz jedynie do weryfikacji zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego, zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich. Z kolei odnosząc się do zarzutu błędnej wykładni prawa materialnego, prowadzącej do nieprawidłowego przyjęcia, że organy administracji i sąd są związane wnioskiem inwestora i poza ich oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych we wniosku rozwiązań, NSA uznał go za bezpodstawny, stwierdzając jednocześnie, że WSA w W prawidłowo ocenił legalność decyzji oraz że ingerencja w prawo własności skarżącej spółki na nieruchomościach, na których budowa drogi ma być realizowana, jest faktycznie niezbędna dla realizacji tego celu.

2. Przedmiotem zaskarżenia niniejszej skargi konstytucyjnej są następujące przepisy specustawy drogowej: art. 1, art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23.

W myśl art. 1 ust. 1 specustawy drogowej, ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.), zwanych dalej „drogami”, a także organy właściwe w tych sprawach. W odniesieniu do dróg innych niż zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikające z niniejszej ustawy wykonuje właściwy zarządca drogi (art. 1 ust. 2 specustawy drogowej). Uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stosuje się odpowiednio do drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, z tym że spółce tej przysługuje prawo nieodpłatnego użytkowania w stosunku do nieruchomości nabytych w trybie ustawy lub przejętych od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (art. 1 ust. 3 specustawy drogowej).

Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Artykuł 11f specustawy drogowej określa minimalny katalog elementów składowych decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Decyzja ta musi zawierać w szczególności:

- 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii;
- 2) określenie linii rozgraniczających teren;
- 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa;
- 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich;
- 5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1;
- 6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego;
- 7) zatwierdzenie projektu budowlanego;
- 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:
  - a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
  - b) określenia czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,
  - c) określenia terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
  - d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,
  - e) obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu,
  - f) obowiązku przebudowy dróg innych kategorii,
  - g) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. e i f,
  - h) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. e i f.

Zaskarżony art. 12 specustawy drogowej w wersji obowiązującej w dniu wniesienia skargi konstytucyjnej miał następujące brzmienie:

„Art. 12. 1. Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości.

2. Linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.

3. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości.

4. Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa:

1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,

2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych

- z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

4a. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

4b. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

4c. Jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, prawa te wygasają.

4d. Jeżeli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

4e. Przepis ust. 4d stosuje się odpowiednio do użytkowania wieczystego nabytego w sposób inny niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

4f. Odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe.



5. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w ust. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18.

6. Nieruchomości, o których mowa w ust. 4, mogą być użytkowane nieodpłatnie przez dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych do upływu terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 2”.

Zgodnie z art. 23 specustawy drogowej, w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

## **II. Zarzuty skarżącej**

1. Pierwszy z zarzutów sformułowanych w przedmiotowej skardze konstytucyjnej dotyczy pominięcia ustawodawczego, jakiego miał się dopuścić prawodawca na tle art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 oraz art. 23 specustawy drogowej, co przesądzać ma o niezgodności tych przepisów z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Pominięcie to, zdaniem skarżącej, polegać ma na nieuregulowaniu materialno-prawnej przesłanki „konieczności”, „niezbędności” danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego, jakim jest inwestycja drogowa, co prowadzi do pozbawienia organów administracji publicznej instrumentu prawnego, który umożliwiłby im ocenę racjonalności lokalizacji inwestycji drogowej. Zarzut ten sprowadza się do stwierdzenia, że ustawodawca nie uregulował w ww. przepisach specustawy drogowej przesłanki materialnoprawnej stanowiącej, iż wywłaszczenie będące skutkiem decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (która m.in. określa linie rozgraniczające nieruchomość, w których to granicach staje się ona z mocy ustawy własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego) jest konieczne dla inwestycji celu publicznego.

Jak stwierdza skarżąca, decyzja administracyjna zezwalająca na realizację inwestycji drogowej (w rozumieniu specustawy drogowej) jest instrumentem, za pomocą którego państwo dokonuje wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nabycie w trybie specustawy drogowej przez podmioty określone w art. 12 ust. 4 tej ustawy prawa własności nieruchomości wykazuje wszystkie cechy wywłaszczenia w konstytucyjnym znaczeniu tego pojęcia, jako kwalifikowanej

ingerencji władzy publicznej w prawo własności, która polega na naruszeniu istoty tego prawa przez ograniczenie lub odjęcie w całości na cele publiczne, prawa własności nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu publicznego, dokonywanej w drodze decyzji administracyjnej i wymagającej obligatoryjnie odszkodowania (tak też T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 103-104). W związku z tym skarżąca podkreśla, że „odjęcie” prawa własności nieruchomości w trybie specustawy drogowej musi realizować konstytucyjną zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji i wyrażającą się w stwierdzeniu, że ograniczenia praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Tylko zbadanie przesłanki „niezbędności” w konkretnym stanie faktycznym indywidualnej sprawy administracyjnej może stanowić, zdaniem skarżącej, rzeczywistą gwarancję dla respektowania przez organy władzy publicznej zasad wyrażonych w art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji. Jak zaznacza skarżąca, specustawa drogowa nie pozwala organowi administracji, wydającemu decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej, badać przesłanki racjonalności, niezbędności danego rozwiązania inwestycyjnego, a w konsekwencji konieczności danego zakresu wywłaszczenia. Organ ten bada jedynie spełnienie wymagań formalnych określonych w specustawie drogowej (zawarcie we wniosku odpowiednich danych i załączenia wymaganych opinii czy uzgodnień), gdyż wybór najkorzystniejszej trasy pozostawiony został inwestorowi – zarządcy drogi. Takie badanie wniosku prowadzi, zdaniem skarżącej, do arbitralnych rozstrzygnięć, nieuwzględniających w żaden sposób interesów właściciela nieruchomości. Następuje w takim przypadku zaburzenie równowagi między uzasadnionym interesem prywatnym a interesem społecznym, skoro interes prywatny w ogóle nie podlega badaniu i ewentualnemu uwzględnieniu przez organy administracji publicznej. Jak zaznacza skarżąca, przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak uregulowania w specustawie drogowej przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji drogowej”, która mogłaby być uwzględniona w indywidualnej sprawie administracyjnej na etapie stosowania prawa. Chodzi o ocenę, czy nie ma alternatywnych rozwiązań gwarantujących osiągnięcie tego samego celu bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Zdaniem skarżącej, nie jest dopuszczalne przyjęcie, że z uwagi na definicję celu publicznego zamieszczoną w ustawie

o gospodarce nieruchomościami (art. 6 u.g.n.) samo przedłożenie wniosku i projektu rozwiązań komunikacyjnych przez inwestora, w świetle którego określona nieruchomość ma być wykorzystana na infrastrukturę komunikacyjną, przesądza, iż wyłączenie będzie uzasadnione celem publicznym i jednocześnie konieczne.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 2 Konstytucji, skarżąca wskazuje, że wskutek zaniechania w ustanowieniu materialnoprawnej przesłanki niezbędności ustawodawca pozostawił organom administracji nadmierny zakres ingerencji w prawo własności jednostki. Zarzut ten dotyczy w szczególności art. 23 specustawy drogowej, którego dominująca wykładnia przyjmowana niemalże powszechnie przez organy administracji i sądy administracyjne stanowi, że nakazuje on stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost, bez możliwości dostosowania ich do funkcji i celów regulacji zawartej w specustawie drogowej. Konsekwencją tego jest wykluczenie stosowania art. 112 ust. 3 u.g.n., ponieważ decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest decyzją wyłączeniową w rozumieniu u.g.n. Jak zaznacza skarżąca, niestaranność ustawodawcy wywołana koniecznością szybkiego wprowadzenia instrumentu, za pomocą którego państwo będzie mogło sprawnie pozyskiwać nieruchomości na cele inwestycji drogowych, niekoniecznie z uwzględnieniem interesów poszczególnych właścicieli, spowodowała, że wady tej nie można naprawić w drodze wykładni, lecz wymagana jest interwencja ustawodawcy, aby ukrócić bezprawne praktyki.

W ocenie skarżącej, wykazany przez nią brak regulacji materialnej przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji celu publicznego w postaci inwestycji drogowej na zasadach określonych w specustawie drogowej nie może być naprawiony w drodze wykładni czy bezpośredniego zastosowania przepisów Konstytucji, lecz wymaga właściwej ingerencji ustawodawcy. Przepisy Konstytucji (w tym przypadku: art. 2, art. 20 i art. 21 Konstytucji) nie mogą stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji ani sądy w procesie stosowania prawa.

2. W przypadku ewentualnego nieuznania przez Trybunał zarzutu pominięcia legislacyjnego, skarżąca podnosi zarzut naruszenia przez art. 23 specustawy drogowej art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji w zakresie, w jakim regulacja tego przepisu oraz interpretacja przyjmowana na jego

gruncie przez organy administracji i sądy administracyjne prowadzą do uznania, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 112 ust. 3 u.g.n., który przewiduje przesłankę niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej. Jak zaznacza skarżąca, dominująca w praktyce organów administracji i sądów administracyjnych wykładnia art. 23 specustawy drogowej polega na bezpodstawnym przyjęciu, że odjęcie prawa własności nieruchomości nie może być rozpatrywane w tym wypadku w oparciu o przesłanki zawarte w art. 112 ust. 3 u.g.n. (niezbędność wywłaszczenia), albowiem następuje ono w wyniku wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, a nie na podstawie wydanej decyzji, dlatego też nie jest wywłaszczeniem w rozumieniu u.g.n. Dlatego art. 112 ust. 3 u.g.n., pomimo treści art. 23 specustawy drogowej, nie znajduje zastosowania. Taka wykładnia art. 23 specustawy drogowej została również przyjęta przez organy administracji i sądy administracyjne w sprawie skarżącej.

Ta, niekonstytucyjna zdaniem skarżącej, wykładnia art. 23 specustawy drogowej prowadzi następnie organy administracji i sądy administracyjne do wniosku, że organ administracji jest związany wnioskiem inwestora w zakresie lokalizacji inwestycji i nie jest uprawniony do badania racjonalności (celowości, niezbędności) jej przebiegu. Konsekwencją tego jest badanie jedynie tego, czy inwestycja stanowi realizację celu publicznego, zaś ewentualne uwzględnienie niezbędności inwestycji pozostawiono do dyskrejonalnego uznania inwestora-wnioskodawcy. Jak zaznacza skarżąca, wykładnia ta pozbawia organy administracji i sądy administracyjne instrumentu, który pozwalałby im na przeanalizowanie i zaproponowanie alternatywnego wariantu inwestycji drogowej. Jednocześnie skarżąca powołuje wyroki sądów administracyjnych, w których przyjęto odmienną interpretację art. 23 specustawy drogowej, nakazującą sięgnięcie, na jego podstawie, do art. 112 ust. 3 u.g.n. w celu dokonania oceny, czy potrzeba ingerencji w prawa właściciela nieruchomości jest niezbędna i uprawniona. Jak podkreśla skarżąca, z uwagi na istnienie istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących stosowania art. 23 specustawy drogowej, konieczna jest interwencja ustawodawcy lub wyrok interpretacyjny Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający, że interpretacja art. 23 specustawy drogowej będzie uznana za zgodną z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, jeżeli dopuszcza zastosowanie w postępowaniu

w przedmiocie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej przesłanki niezbędności nieruchomości na cele publiczne, określonej w art. 112 ust. 3 u.g.n. Uwzględnienie ustalonej przez Trybunał wykładni wskazanego przepisu w procesie stosowania prawa przez organy administracji i sądy może zastąpić ewentualną potrzebę ingerencji ustawodawczej.

3. Trzeci zarzut podniesiony przez skarżącą dotyczy naruszenia przez art. 1, art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 specustawy drogowej art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim wykładnia zaskarżonych przepisów prowadzi do uznania, że wojewoda w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest związany wnioskiem inwestora w ten sposób, że poza jego oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych rozwiązań co do lokalizacji inwestycji drogowej, oraz że analiza przebiegu inwestycji powinna być dokonywana nie w postępowaniu w przedmiocie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale w postępowaniu w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu tego zarzutu skarżąca wskazuje, iż NSA oraz pozostałe orzekające w jej sprawie organy dokonały błędnej i niezgodnej z postanowieniami Konstytucji wykładni przepisów specustawy drogowej zakładając, że przy orzekaniu o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ administracji jest związany wnioskiem inwestora. Jak zaznacza skarżąca, organy administracji przyjmują, że poza ich oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych rozwiązań w zakresie przebiegu planowanej drogi i w ogóle nie badają przesłanek ingerencji w prawa własności podmiotów, na których nieruchomościach ma być realizowane przedsięwzięcie. Organy i sądy stanowisko swoje opierają na założeniu, że wariantowanie przebiegu inwestycji odbywa się na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły i powinny były wnosić uwagi co do przebiegu projektowanej inwestycji. Ponieważ wariantowanie odbywa się już na etapie decyzji środowiskowej, to nie ma potrzeby powtarzania go na etapie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jak zaznacza skarżąca, prowadzi to *de facto* do niemożności kwestionowania lokalizacji inwestycji drogowej w postępowaniu

o wydanie zezwolenia na realizację tej inwestycji. Organy administracji, przyjmując taką wykładnię zaskarżonych przepisów specustawy drogowej, powodują przeniesienie ciężaru (kwestionowania) lokalizacji inwestycji drogowej na postępowanie w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tej inwestycji. Jednakże, zdaniem skarżącej, na etapie tym nie mogą być analizowane okoliczności istotne z punktu widzenia interesów takiego podmiotu, jakim jest skarżąca, tj. spółka prawa handlowego prowadząca działalność gospodarczą. Zdaniem skarżącej, w toku oceny uwarunkowań środowiskowych inwestycji, z uwagi na specyfikę i określone w ustawie przesłanki tej oceny, nie uwzględnia się w żaden sposób zasadności zakresu ingerencji w prawo własności, ani wpływu tej ingerencji na prowadzoną działalność gospodarczą. Przedmiotem analizy na tym etapie jest m.in. bezpośredni i pośredni wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko naturalne oraz zdrowie i warunki życia ludzi, poza jej zakresem leży natomiast oddziaływanie inwestycji na prawo własności i warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby trzecie, zwłaszcza będące sztucznymi, abstrakcyjnymi bytami prawnymi, jakimi są spółki prawa handlowego.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Jak stanowi art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi dopuszczalne jest tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (m.in. postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06). Trybunał nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej ani też nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez

orzekające organy rozstrzygnięć (aktów stosowania prawa). Celem skargi jest usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu, którego stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw lub wolności.

Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (por.: postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99)”. W postanowieniu z 19 października 2004 r. (sygn. akt SK 13/03) Trybunał, analizując problem podważenia w skardze zgodności z Konstytucją podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, podkreślił, że „za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia”.

Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, samo niepowołanie konkretnego przepisu w sentencji orzeczenia nie przesądza o tym, że nie stanowił on podstawy wydanego orzeczenia. Przedmiotem kontroli w ramach procedury skargi konstytucyjnej może być bowiem nie tylko przepis wskazany w *petitum* rozstrzygnięcia czy w jego uzasadnieniu, ale także te regulacje, które znajdują zastosowanie przy rozstrzygnięciu sprawy, mając bezpośredni wpływ na ukształtowanie osnowy sentencji (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03 oraz wyroki TK z: 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05;

29 kwietnia 2008 r., sygn. akt 11/07). W ocenie Trybunału: „[K]westią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniiony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jednak o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00). Jednocześnie jednak Trybunał jest zdania, że nie ma możliwości wniesienia skargi wobec przepisów, które tylko w sposób pośredni kształtują sytuację prawną skarżącego, ale nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie. Skarga konstytucyjna może bowiem dotyczyć tylko przepisu prawa, bez istnienia którego ostateczne rozstrzygnięcie nie mogłoby przybrać takiej treści, jaka mu została nadana (postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. akt SK 17/99; 28 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 132/99).

Złożenie skargi jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Zdaniem Trybunału, przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną mogą być wyłącznie unormowania wykazujące złożoną (podwójną) kwalifikację. „Będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, winny one stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego” (postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Specyfika skargi konstytucyjnej jako środka inicjującego konkretną kontrolę konstytucyjności polega na tym, że jej „celem jest wyrugowanie z systemu prawnego nie tyle jakiegokolwiek przepisu prawa sprzecznego z przepisami Konstytucji, tylko takiego przepisu, którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw o charakterze



podmiotowym przysługujących osobie, która występuje z tym szczególnym środkiem prawnym” (por. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 lipca 2004 r., sygn. akt Ts 21/04). Wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Oznacza to, że formalną przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, iż przepisy stanowiące podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w jego sprawie doprowadziły do naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw bądź wolności. Naruszenie musi mieć przy tym charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192).

2. W ocenie Sejmu, wskazanych wyżej przesłanek formalnych, tj. złożonej (podwójnej) kwalifikacji, która warunkuje dopuszczalność zaskarżenia przepisu skargą konstytucyjną, nie spełnia art. 1 specustawy drogowej. Zdaniem Sejmu, wątpliwe jest, czy przepis ten stanowił w ogóle podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącej, którym był wyrok NSA z października 2011 r. Normatywną podstawę decyzji organów administracyjnych w niniejszej sprawie stanowiły art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i art. 17 ust. 1 specustawy drogowej (w przypadku decyzji Ministra Infrastruktury, będącego organem drugiej instancji, także: art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej). W skardze kasacyjnej do NSA skarżąca zarzuciła błędne zastosowanie w sprawie przepisów specustawy drogowej, „a w szczególności art. od 11a do 23 ww. ustawy – poprzez ich błędną wykładnię [...]”. NSA badał więc prawidłowość zastosowania tych przepisów specustawy drogowej, uznając, że

zarzuty skarżącej są bezzasadne. Artykuł 1 tej ustawy, określający przedmiot jej regulacji (w ustępie 1) oraz zawierający ogólne normy kompetencyjne (ustępy 2 do 3), nie został powołany w wyroku NSA i jedynie pośrednio wpłynął na sytuację prawną skarżącej, co zgodnie z powołanym wyżej orzecznictwem Trybunału nie jest jednak wystarczające dla zaskarżenia przepisu skargą konstytucyjną (por. postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. akt SK 17/99; 28 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 132/99). Nawet jednak gdyby uznać, że art. 1 specustawy drogowej stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, to – w ocenie Sejmu – przepis ten nie spełnia drugiej przesłanki formalnej skargi konstytucyjnej, jaką jest wymóg, aby zakwestionowana regulacja stanowiła bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. W normatywnej treści art. 1 specustawy drogowej nie można bowiem upatrywać przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego. Również w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca w ogóle nie odnosi się do tego przepisu, koncentrując swoją argumentację na art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 oraz art. 23 specustawy drogowej. W zakresie art. 1 specustawy drogowej przedmiotowa skarga nie spełnia więc również przesłanki uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności, stawianego zaskarżonym przepisom. Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego, nie może zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym (por. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

3. W ramach analizy formalnoprawnej spełnienia przesłanek skargi konstytucyjnej należy się następnie odnieść do zarzutu pominięcia ustawodawczego, którego, zdaniem skarżącej, miał się dopuścić ustawodawca na tle art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 oraz art. 23 specustawy drogowej, a które polegać ma na braku uregulowania w niej materialno-prawnej przesłanki „konieczności”, „niezbędności” danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego, jakim jest inwestycja drogowa. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy w niniejszej sprawie rzeczywiście mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem ustawodawczym, czy też z wykraczającym poza tę kognicję zaniechaniem ustawodawczym.

W stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się zaniechanie ustawodawcze od przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsze polega na tym, że ustawodawca pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Orzekanie o zaniechaniu prawodawczym znajduje się poza kognicją Trybunału, a „brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99). Jak zaznaczył Trybunał w postanowieniu z 10 października 2012 r. (sygn. akt Ts 38/12), „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Badanie takich zaniechań oraz stwierdzanie naruszenia Konstytucji przez zaniechanie prawodawcze nie mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji”. W szeregu orzeczeń Trybunał podkreślał, iż zarzut braku regulacji prawnej (luki prawnej) nie może być rozpoznany, gdyż przedmiotem postępowania przed sądem konstytucyjnym może być akt normatywny oraz zawarte w nim przepisy, a nie to, że brak aktu normatywnego lub takich przepisów. Trybunał wskazywał, iż zarzut wskazujący na lukę w ustawie nie może być przedmiotem badania w postępowaniu mającym na celu stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawa, ponieważ rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niekonstytucyjności, którego przedmiotem jest „luka w prawie”, nie mieści się w zakresie przyznanych mu przez ustrojodawcę uprawnień. „Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania przepisów prawnych niezgodnych z Konstytucją. Trybunał pełni rolę ustawodawcy negatywnego, natomiast nie należy do jego uprawnień nowelizacja przepisów prawnych i nie ma on kompetencji prawotwórczych” (por. postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98). Z kolei w wyroku z 19 listopada 2001 r. (sygn. akt K 3/00) Trybunał zaznaczył, iż „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę”.

Inny charakter ma sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny z perspektywy norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału ukształtowało się przekonanie, że

w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenie jej łączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować”. W takim wypadku Trybunał rozstrzyga zatem, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań istotnych w kontekście standardów ustawy zasadniczej (postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; zob. też wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Ustawodawcy przysługuje wprawdzie swoboda wyboru stosunków społecznych, podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, winna być ona dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (por. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych. W postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02) Trybunał stwierdził, że: „[P]odmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem

ustanowienia danych regulacji”. Z kolei w postanowieniu z 1 marca 2010 r. (sygn. akt SK 29/08) Trybunał podkreślił, że „[P]ominięcie wymaga bowiem, aby na poziomie Konstytucji istniała norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”. Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). Jak dowodzi Trybunał: „[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; por. też postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98). Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 10 października 2012 r. (sygn. akt Ts 38/12), „odróżnienie sytuacji, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związane z odpowiedzią na pytanie, czy w określonym przypadku zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest przy tym zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie Trybunałowi zarzutu uzurpowania sobie uprawnień prawotwórczych (zob. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02). Nie jest zatem irrelewantne, czego zdaje się nie dostrzegać skarżąca, czy

podnoszony brak regulacji jest zaniechaniem, czy też pominięciem ustawodawczym. Tym bardziej, że – jak wielokrotnie podkreślał Trybunał – sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego wymaga wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Zarzut pominięcia prawodawczego nie może być stawiany całemu aktowi normatywnemu, jak uczyniono w niniejszej sprawie. Zarzut ten wymaga bowiem wskazania przez skarżącego związku między treścią zarzutu a zakresem normowania przepisu, który jest przedmiotem skargi konstytucyjnej. Skarżący nie może domagać się przy tym wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej regulacji, a to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw (por. postanowienie z 8 września 2009 r., Ts 95/08)”.

4. W ocenie Sejmu, skarżąca niezasadnie twierdzi, iż ustawodawca dopuścił się w na tle art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 oraz art. 23 specustawy drogowej pominięcia legislacyjnego. W istocie bowiem skarżąca wskazuje na brak pozytywnej regulacji, która przewidywałaby materialno-prawną przesłankę „konieczności”, „niezbędności” danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Brak takiej regulacji może co najwyżej stanowić zaniechanie prawodawcze (lukę prawną), które w świetle powołanego orzecznictwa Trybunału nie może być przedmiotem jego badania w postępowaniu mającym na celu stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawa.

Zaskarżone w skardze przepisy art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 specustawy drogowej w ogóle nie regulują materialnych przesłanek wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej w kształcie zaproponowanym przez inwestora. Przepisy te mają wyłącznie prawno-techniczny charakter i regulują: organ kompetentny do wydania tej decyzji (art. 11a ust. 1), minimalny katalog jej elementów składowych (art. 11f) oraz prawne konsekwencje tej decyzji, w tym przejście z mocy prawa własności nieruchomości zgodnie w ramach linii rozgraniczających na rzecz

Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 12). Z kolei art. 23 specustawy drogowej zawiera typową normę odsyłającą. Ustawodawca całkowicie zrezygnował więc z uregulowania w specustawie drogowej, na wzór art. 112 u.g.n., materialnych przesłanek „odjęcia” nieruchomości potrzebnej dla realizacji celu publicznego, jakim jest inwestycja drogowa. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że w danym przypadku spełniony jest formalny warunek uzasadniający przyjęcie pominięcia legislacyjnego, jakim jest zbyt wąski ustawowy zakres regulacji i zastosowania zaskarżonej normy ustawowej. Na podstawie zaskarżonych przepisów specustawy drogowej w ogóle nie można bowiem zrekonstruować normy prawnej, która regulowałaby materialne przesłanki „odjęcia” nieruchomości na cel publiczny, stanowiącego „wywłaszczenie” w sensie konstytucyjnym. Skoro zaskarżone przepisy w ogóle nie zawierają takiej normy, nie jest zasadne twierdzenie, że jej zakres został ujęty w tej ustawie zbyt wąsko, skutkując pominięciem przesłanki niezbędności danej nieruchomości na cel publiczny. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca nie zrekonstruowała, na podstawie zakwestionowanych przez nią „technicznych” przepisów specustawy drogowej, normy prawnej, której zakres byłby określony zbyt wąsko w porównaniu do odpowiedniej normy prawnej rangi konstytucyjnej. Nie można więc uznać, że między materiały unormowaną w zaskarżonych przepisach specustawy drogowej (tj. kwestii techniczno-prawnych, formalnych, takich jak elementy ww. decyzji administracyjnej) i tych pozostawionych poza jego zakresem (tj. materialnych przesłanek wydania, a następnie kontroli tej decyzji, w tym przesłanki niezbędności nieruchomości na cel publiczny) zachodzi „jakościowa tożsamość”, uzasadniająca istnienie pominięcia legislacyjnego (por. powołane wyżej postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02). Dlatego też, zdaniem Sejmu, brak w specustawie drogowej normy regulującej materialną przesłankę niezbędności nieruchomości dla realizacji celu drogi publicznej stanowi w istocie nie pominięcie prawodawcze, ale lukę prawną, której ocena leży poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszy zarzut sformułowany w *petitum* przedmiotowej skargi konstytucyjnej oraz jego uzasadnienie zmierza do wprowadzenia nowego zakresu unormowania specustawy drogowej, tj. uzupełnienia jej o przesłanki merytoryczne wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (a w konsekwencji – także kontroli tej decyzji przez organ drugiej instancji i sądy administracyjne), w tym zwłaszcza o wskazaną

przesłankę niezbędności (konieczności). W świetle powołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy, zdaniem Sejmu, przyjąć, że przedmiotowa skarga konstytucyjna ma w tym zakresie charakter skargi na zaniechanie prawodawcze, której celem jest „uzupełnianie” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, co byłoby jednak sprzeczne z funkcją Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy”.

5. W ocenie Sejmu, również w zakresie zarzutu sformułowanego w punkcie drugim *petitum* skargi nie zostały spełnione przesłanki formalne skargi konstytucyjnej, ponieważ zarzut ten dotyczy stosowania prawa przez organy i sądy administracyjne.

Jak zaznacza Trybunał w swoim orzecznictwie, „[P]rzyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może więc kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest zatem nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). W przypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest «sądem prawa», a nie «sądem faktów», zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07). Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów



dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (zob. postanowienie TK o sygn. akt SK 11/10). Stąd też niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa” (postanowienie TK z 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 31/12).

Skarżąca podnosi, że przysługujące jej, wskazane w skardze konstytucyjne prawa (przede wszystkim prawo własności) zostały naruszane z tego powodu, że organy administracji publicznej, a następnie sądy administracyjne nie zbadały, czy w związku z wydaniem decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej spełniona została przesłanka niezbędności należącej do niej nieruchomości na cel publiczny, jakim była inwestycja drogowa. Przyczyną tego naruszenia, miała być, zdaniem skarżącej, błędna wykładnia art. 23 specustawy drogowej polegająca na przyjęciu, że zawarta w nim ogólna norma odsyłająca do przepisów u.g.n. nie może stanowić podstawy dla zastosowania art. 112 ust. 3 u.g.n., który jako jedną z przesłanek wyłączenia przewiduje niezbędnosć nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Jednakże, jak wynika z uzasadnienia wydanych w sprawie wyroków: WSA w W z marca 2011 r. (sygn. akt ) oraz NSA z października 2011 r. (sygn. akt ), orzekające sądy uznały, że w rozpatrywanej przez nie sprawie organ administracji podjął czynności zmierzające do ustalenia, czy wyłączenie jest uzasadnione konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. Organ ten (tj. Wojewoda P ) zwrócił się do wnioskodawcy o zajęcie stanowiska, czy istnieje możliwość zmiany lokalizacji planowanej inwestycji, a wnioskodawca, w piśmie z sierpnia 2010 r., odniósł się do zarzutów skarżącej dotyczących możliwości ewentualnej zmiany lokalizacji przedmiotowej drogi. W ocenie WSA w W , organ administracji w wydanej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej wystarczająco wykazał, że wyłączenie nieruchomości skarżącej jest niezbędne ze względu na realizację celu publicznego. Pozwoliło to sądowi na zaakceptowanie stanowiska organu, „że ingerencja w prawo własności skarżącej spółki na nieruchomościach, na których budowa drogi ma być realizowana, jest faktycznie niezbędna dla realizacji tego celu” (por. uzasadnienie wyroku NSA z października 2011 r., sygn. akt , s. 33-34). Pomimo więc, że w sprawie skarżącej sądy nie podzieliły jej stanowiska co do zastosowania art. 23 specustawy drogowej w związku z art. 112

ust. 3 u.g.n., to jednak miała miejsce kontrola spełnienia przesłanki niezbędności „odjętej” jej nieruchomości dla realizacji inwestycji publicznej. W ocenie Sejmu, nie można zasadnie twierdzić, iż to brak zastosowania tych przepisów, czego domagała się skarżąca w skardze kasacyjnej do NSA, doprowadził do naruszenia wskazanych przez nią konstytucyjnych praw. Innymi słowy, na tle sprawy skarżącej nie można stawiać znaku równości pomiędzy niezastosowaniem art. 112 ust. 3 u.g.n. na podstawie odesłania z art. 23 specustawy drogowej a niezweryfikowaniem przesłanki niezbędności należącej do niej nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Natomiast kwestia dokonywanej przez organ administracji oceny niezbędności nieruchomości na cel publiczny oraz kwestia weryfikacji tej oceny przez sądy administracyjne (których zdaniem ocena ta została przeprowadzona w stopniu wystarczającym, z czym nie zgadza się skarżąca), należy do sfery stosowania prawa oraz do sfery faktów, których kontrola i ocena pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, w opinii Sejmu, domaganie się przez skarżącą wydania przez Trybunał wyroku interpretacyjnego określającego na przyszłość sposób wykładni normy odsyłającej zawartej w art. 23 specustawy drogowej (i to jedynie w wąskim zakresie odnoszącym się do art. 112 ust. 3 u.g.n.), który warunkować ma jego konstytucyjność, zmierza w istocie do abstrakcyjnej kontroli tego przepisu, co jest nie do pogodzenia z charakterem skargi konstytucyjnej jako środka zaskarżenia służącego konkretnej kontroli konstytucyjności.

6. Zdaniem Sejmu, naruszenie konstytucyjnego prawa własności wskutek niedopełnienia przesłanki zbadania niezbędności „odjęcia” konkretnej nieruchomości na cel realizacji drogi publicznej, powinno być dostatecznie uprawdopodobnione, również z uwzględnieniem specyficznego charakteru tej inwestycji publicznej jako tzw. inwestycji liniowej, obejmującej całą listę nieruchomości i wytyczonej zgodnie z wymogami ochrony środowiska i zasadami sztuki inżynierskiej (por. wyrok TK z: 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02; 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10). Tymczasem skarżąca w swojej argumentacji w ogóle nie odniosła się do tej specyfiki inwestycji drogi publicznej, podkreślanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i determinującej sposób wykładni konstytucyjnych przesłanek wyłączenia na ten cel.

7. W ocenie Sejmu, również w zakresie trzeciego zarzutu skarga konstytucyjna, którą zainicjowano niniejsze postępowanie, nie spełnia przesłanek formalnych.

Zarzut niekonstytucyjności, opierający się na przyjmowanym przez organy administracji i sądy administracyjne, na tle zaskarżonych przepisów, wniosku o braku obowiązku badania przesłanki konieczności ingerencji inwestycji drogowej w prawo własności osób trzecich, pokrywa się w istocie z pierwszym zarzutem skarżącej, dotyczącym pominięcia legislacyjnego, jakiego miał się dopuścić prawodawca w specustawie drogowej wskutek braku regulacji materialnoprawnej przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego. Zdaniem Sejmu, zarzut ten jest niezasadny, gdyż na tle zaskarżonych przepisów można mówić nie o pominięciu legislacyjnym, ale co najwyżej o zaniechaniu ustawodawczym lub luce prawnej w zakresie, w jakim przepisy te nie regulują materialnoprawnych przesłanek „odjęcia” prawa własności nieruchomości na cel realizacji drogi publicznej. Rozpoznanie takiego zarzutu wykracza jednak poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

Rozpoznanie przedmiotowej skargi konstytucyjnej nie może również uzasadniać zarzut skarżącej, iż postępowanie w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia jest, ze względu na swoją specyfikę, niewłaściwe (nieodpowiednie) dla kwestionowania przez osoby trzecie zasadności zakresu ingerencji w przysługujące im prawo własności. W ocenie Sejmu, skarżąca nie wykazała w sposób przekonujący, że to właśnie w normatywnej treści zakwestionowanych przez nią w punkcie trzecim *petitum* skargi przepisów art. 1, art. 11a ust. 1, art. 11 f ust. 1 specustawy drogowej należy upatrywać źródła bezpośredniego naruszenia jej konstytucyjnych praw. W odniesieniu do art. 1 specustawy drogowej i niespełnienia w tym zakresie przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej należy odesłać do uwag zawartych w punkcie II.2 niniejszego pisma. Z kolei art. 11a ust. 1 specustawy drogowej ma charakter kompetencyjny, a art. 11f ust. 1 tej ustawy określa otwarty katalog elementów decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepisy te nie tylko nie regulują kwestii materialnych przesłanek odjęcia własności nieruchomości, ale również nie odnoszą się do postępowania w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanej inwestycji drogowej. Odesłanie do przepisów 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) zawiera art. 11a ust. 4 specustawy drogowej, zgodnie z którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami tej ustawy. Skarżąca nie uczyniła jednak tego przepisu przedmiotem zaskarżenia. Niezależnie od tego, w ocenie Sejmu skarżąca nie wykazała w sposób dostateczny związku między normatywną treścią zakwestionowanych regulacji a naruszeniem jej konstytucyjnych praw w konkretnej sprawie. Jak wynika z przytoczonego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, celem skargi konstytucyjnej jest „wyrugowanie z systemu prawnego nie tyle jakiegokolwiek przepisu prawa sprzecznego z przepisami Konstytucji, tylko takiego przepisu, którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw o charakterze podmiotowym przysługującym osobie, która występuje z tym szczególnym środkiem prawnym”. Zdaniem Sejmu, zakwestionowane przepisy nie spełniają przesłanki „podwójnej kwalifikacji”, wymaganej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto Sejm pragnie jeszcze raz podkreślić, że w sprawie skarżącej miała miejsce weryfikacja przebiegu planowanej inwestycji drogowej również w aspekcie jej ingerencji w prawo własności skarżącej. Jak zaznaczył NSA w uzasadnieniu wyroku z 3 października 2011 r. (s. 32), „w każdym przypadku, zarówno inwestor w swoich odpowiedziach, jak również organ I instancji w uzasadnieniu swojej decyzji, wyjaśnili przyczyny takiego rozwiązania przebiegu drogi, uwzględniając zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes strony skarżącej, a fakt, że organy nie uwzględniły żądań skarżącej spółki nie świadczy o tym, że ich nie badały”. W ocenie zarówno WSA w W , jak i NSA „organ w wydanej decyzji wystarczająco wykazał, że wywłaszczenie nieruchomości skarżącej jest niezbędne ze względu na realizację celu publicznego” (uzasadnienie do ww. wyroku NSA, s. 34). W swojej skardze konstytucyjnej skarżąca kwestionuje to ustalenie sądów administracyjnych podnosząc, że w postępowaniu administracyjnym nie miała miejsca ocena zasadności przyjętych rozwiązań inwestycyjnych z punktu widzenia stopnia ingerencji w jej konstytucyjnie chronione prawa, przede wszystkim w prawo

własności. Jak już jednak wyżej zaznaczono, rozstrzygnięcie tego sporu leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, będącego „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”.

W ostatniej kolejności Sejm pragnie też zaznaczyć, że zarzut niekonstytucyjności sformułowany w punkcie trzecim *petitum* skargi konstytucyjnej oraz argumentacja przytoczona na jego poparcie mają w znacznej mierze hipotetyczny charakter. Kwestionując stanowisko organów administracji i sądów administracyjnych, iż zarzuty dotyczące przebiegu drogi powinny zostać podniesione w postępowaniu w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, skarżąca stwierdza, że nawet gdyby podniosła ona te zarzuty w tym postępowaniu, to i tak nie byłyby one skuteczne z uwagi na wąski zakres oceny oddziaływania planowanej inwestycji na wybrane elementy środowiska. W konkretnej sprawie skarżąca nie wniosła jednak tych zarzutów w postępowaniu środowiskowym, a swoje stwierdzenie opiera jedynie na wykładni przepisów ustawy środowiskowej. W ocenie Sejmu tego rodzaju argumentacja, odwołująca się do hipotetycznego, a nie do rzeczywistego zachowania organów administracji, jest nie do pogodzenia z charakterem skargi konstytucyjnej jako środka służącego inicjowaniu konkretnej kontroli konstytucyjności, u którego podstaw leżą rzeczywiste, a nie jedynie hipotetyczne działania organów państwa, naruszające konstytucyjne prawa skarżącej.

8. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### **IV. Analiza merytoryczna**

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania, Sejm pragnie przedstawić stanowisko będące rezultatem analizy zgodności zakwestionowanych przez skarżącą przepisów ze wzorcami konstytucyjnymi powołanymi w skardze konstytucyjnej.

## 1. Wzorce kontroli

### a) Artykuł 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego, zasada poprawnej legislacji)

1. Jako wzorzec konstytucyjny skarżąca powołuje art. 2 Konstytucji, wskazując na sprzeczność zaskarżonych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Ponadto, w kontekście art. 23 specustawy drogowej, skarżąca zarzuca ustawodawcy brak wystarczającej precyzji i „niechlujność” legislacyjną oraz niejasne formułowanie przepisów prawa pozostawiających organom administracji nadmierną swobodę przy ich stosowaniu. Uzasadnia to wniosek, że zarzut skarżącej dotyczy także sprzeczności art. 23 specustawy drogowej z zasadą poprawnej legislacji.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przewidziana w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprowadzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. m.in. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03).

Jak przypomniał Trybunał w wyroku października 2008 r. (sygn. akt P 30/07), „zasada ta stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprowadzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady mają najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego, jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych), a ogólną ich podstawą jest uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Do cech niezbędnych zasady państwa prawnego należą także praworządność i legalność, oznaczające m.in. związanie wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej granicami prawa oraz zapewnienie

sprawiedliwych i równych procedur, zaś ingerencja państwa w sferę wolności obywateli jest dopuszczalna wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego”.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczególnych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczególnych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględniać całość treści Konstytucji. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyraża pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

3. Zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego utożsamiana jest w orzecznictwie Trybunału z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyroki TK z: 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, w których Trybunał stwierdził, że pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego znajdują oparcie w zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym, przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie



decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

4. Jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest zasada poprawnej legislacji. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg (nakaz) dostatecznej określoności przepisów, będący jedną z dyrektyw składającą się na zasadę przyzwoitej legislacji. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jak stwierdził Trybunał, z zasady określoności „[W]ynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; por. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Nie narusza zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie następuje we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V,

Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 47-49; zob. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może natomiast uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, „[J]eżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

**b) Artykuł 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji (zasada ochrony własności) oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji (dopuszczalność wyłączenia)**

1. Jednym z konstytucyjnych wzorców kontroli powołanych w skardze jest art. 20 Konstytucji, przyjmujący jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej system (model) społecznej gospodarki rynkowej. Cechami konstytucyjnymi pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki, w ujęciu tego artykułu, są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog

i współpraca partnerów społecznych (por. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Jakkolwiek w uzasadnieniu skargi skarżąca nie odnosi się szerzej do tego wzorca, to na podstawie jej argumentacji można przyjąć, że odwołuje się ona do ochrony własności prywatnej jako jednego z filarów, na których zasadza się model społecznej gospodarki rynkowej pożądaną przez ustrojodawcę.

2. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, jeśli Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ogólna norma wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, mająca charakter ustrojowej deklaracji, może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczynanym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, jedynie wówczas, gdy skarżący połączy ją z konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04). W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności, prawa dziedziczenia oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji. O ile art. 21 stwierdza jedynie, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, to art. 64 w ust. 1 przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, a w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw. Zatem unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji. W ocenie Trybunału, powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe (wyroki TK z: 5 marca

2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

3. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności i innych praw majątkowych, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (por. wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). W art. 64 Konstytucji wspomina się również o ochronie „innych praw majątkowych”. Zdaniem Trybunału (por. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08), prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128).

4. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiedział się na temat rozumienia pojęcia „wywłaszczenie” na gruncie konstytucyjnym. W wyrokach z: 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99) i 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał opowiedział się za szerokim rozumieniem wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, jako „wszelkiego pozbawienia własności, bez względu na formę”, czy też jako „wszelkiego ograniczenia bądź pozbawienia przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (zob. też omówienie orzecznictwa TK w tym zakresie przez T. Wosia, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 31 i n.). Trybunał podkreślił, że przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego definicje formułowane w aktach niższego rzędu. Normatywną podstawą do określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji powinny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Zdaniem Trybunału, konstytucyjne pojęcie

wywłaszczenia wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją u.g.n. Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że tak szerokie jego ujęcie nie oznacza uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po różne formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu celu publicznego (por. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego na tle art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w argumentach prawnopórownawczych.

Za nieco węższym rozumieniem pojęcia „wywłaszczenie” opowiedział się Trybunał w wyroku z 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02), w którym dokonał oceny zgodności art. 418 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) m.in. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nawiązując do poglądu wyrażonego w orzeczeniu z 28 maja 1991 r. (sygn. akt K 1/91), Trybunał stanął na stanowisku, że „rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdą formę pozbawienia własności, bez względu na formę, budzi poważne wątpliwości. Na rzecz utrzymania dla wywłaszczenia formy decyzji administracyjnej przemawia nie tylko to, że ustawodawca konstytucyjny zastał tę instytucję w ustalonym kształcie, ale również znaczenie samego aktu administracyjnego dla rozgraniczenia różnych form ingerencji państwa w prawo własności. Chociażby z tego powodu, że gdyby wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – to wówczas zaciera się różnica między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją. Zaciera się również granica między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności. Dopuszczalność tego rodzaju ograniczeń potwierdził TK, zaznaczając jednocześnie, że nie ma do nich zastosowania przepis konstytucyjny dotyczący wywłaszczenia. Występują tu wszak odmienne pod względem prawnym sytuacje. Wówczas bowiem dotyczy to ograniczenia dochodzącego do skutku na podstawie ogólnego aktu normatywnego (ustawy) ustanawianego w interesie ogólnym. Ze względu na istotę, sens i cel społeczny ograniczenia takie nie wymagają zawsze kompensacji w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tym ograniczeniem. Natomiast w przypadku wywłaszczenia – dotyczy to ograniczenia lub odjęcia w całości na cele publiczne konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub konkretnej gminy), dokonywane w drodze decyzji

administracyjnej (orzeczenie TK sygn. akt K 1/91) i wymagające obligatoryjnie odszkodowania. Zatem jako zasadę przy porównywaniu różnych form ograniczania prawa własności «można przyjąć, że wszelkie ingerencje mające charakter ogólny, dotyczące często całej kategorii praw i realizowane w związku z tym w formie ustawy, nie przewidują odszkodowania i nie są traktowane jako wywłaszczenie. Administracyjny akt wywłaszczeniowy nabiera zatem szczególnego znaczenia. Indywidualizując bowiem ingerencje w prawa prywatne, wyznacza tym samym granice wywłaszczenia». Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczył, że „konstatacja ta nie uchyla ustaleń dokonanych w stabilnym orzecznictwie TK w odniesieniu do pojęcia «wywłaszczenie», rozumianego szerzej niż wynikałoby to z ustawowych definicji wywłaszczenia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest z natury szersze w tym znaczeniu, że obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty, co łączy się z orzecznictwem strasburskim akcentującym, że wywłaszczenie obejmuje wszelkie postaci własności, bez względu na formę. W tak rozumianym szerokim definiowaniu instytucji wywłaszczenia chodzi o stworzenie pewnej opozycji pomiędzy szeroką definicją konstytucyjną a – przykładowo – definicją ustawową w ustawie o gospodarce gruntami”.

5. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywłaszczenie jest zgodne z Konstytucją, jeżeli jest konieczne (niezbędne) dla realizacji celu publicznego. Obszerne rozważania poświęcone przesłance niezbędności wywłaszczenia poświęcił Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt P 12/11).

Jak zaznaczył tam Trybunał, „[Z]godnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Odebranie prawa własności i umieszczenie go w majątku państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest tylko narzędziem służącym realizacji celu wywłaszczenia. Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób

prywatnych w celu prostego przeniesienia wywłaszczonych praw do sfery własności publicznej. Nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel i konstytucyjna legitymacja wywłaszczenia polegają na tym, że wywłaszczona nieruchomości ma bezpośrednio po wywłaszczeniu zostać oddana do realizacji zadań publicznych w ramach określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że instytucja wywłaszczenia ma charakter «wyjątkowy i szczególny» oraz że wywłaszczenie «powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych». Do takich sytuacji należy brak możliwości realizacji celów publicznych za pomocą innych środków prawnych (por. orzeczenie z 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91; uchwała TK z 24 czerwca 1992 r., sygn. W 11/91; wyroki z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07).

Jeżeli zatem ustawa dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne (niezbędne) na cel określony przy wywłaszczeniu, przymusowe odjęcie praw majątkowych oraz ich nabycie przez podmioty publiczne jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ścisły związek z przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia powoduje powstanie konstytucyjnego obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli przepis ustawy dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne lub niezbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Wynika stąd, że jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel samego wywłaszczenia. Działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, które jest pozbawione konstytucyjnej legitymacji. Naruszenie przez państwo podstawy upoważnienia konstytucyjnego do dokonania wywłaszczenia na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji ze względu na przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia stanowi uzasadnienie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych praw. Tak też należy rozumieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01), w którym Trybunał wskazał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne», tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy.

Z regulacji konstytucyjnej wynika także, że cel legitymizujący ingerencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie. Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany. Faktyczne przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości po jej przymusowym nabyciu na inne cele niż wskazany formalnie cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie rodzi konstytucyjny obowiązek jej zwrotu na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji.”

Jak zaznaczył następnie Trybunał, „[Z]godna z art. 21 ust. 2 Konstytucji regulacja instytucji wywłaszczenia musi także zapewniać możliwość weryfikacji w toku procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny (por. powołany już wyrok o sygn. K 6/05). Brak gwarancji procesowych umożliwiających weryfikację, grożący nadużyciem instytucji wywłaszczenia, przemawia za wprowadzeniem obowiązku zwrotu nieruchomości nabytych w toku takiej procedury lub poza nią (z jej pominięciem). Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. K 6/05) niezgodność art. 229a u.g.n. z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji (gwarantującym ochronę własności i innych praw majątkowych) oraz z art. 7 Konstytucji (proklamującym zasadę praworządności), wskazał, że niekonstytucyjny art. 229a u.g.n. stwarzał sytuację, w której «traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia – w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. W wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. tej przesłanki»”.

### **c) Artykuł 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)**

1. Przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do



zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

2. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

3. Pogląd na relację między art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraził Trybunał w wyrokach z: 11 maja 1999 r. (sygn. akt K 13/98) oraz 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98). W pierwszym z powołanych judykatów Trybunał stwierdził, że art. 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią mogą zarówno formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Nie są to jednakże wszystkie konstytucyjne obwarowania zawężające jego swobodę w tym zakresie”. Istotne znaczenie ma w tym zakresie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (tzw. zasada proporcjonalności) statuowana w sposób w pełni samodzielny i całościowy w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał

zaznaczył, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji sprowadza się, zdaniem Trybunału, wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). „Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłyby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa”.

## **2. Ocena zgodności**

1. Zasadniczy zarzut, jaki skarżąca stawia zaskarżonym przepisom specustawy drogowej w punkcie 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, dotyczy pominięcia legislacyjnego, którego miał się dopuścić ustawodawca na tle tych przepisów, polegającego na tym, że specustawa drogowa nie uzależnia dopuszczalności przymusowego „odjęcia” nieruchomości na cel budowy drogi publicznej od wykazania spełnienia przesłanki jej niezbędności dla inwestycji drogowej oraz nie przewiduje możliwości kontroli spełnienia tej przesłanki przez organ administracji wydający decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej. Z tego powodu zaskarżone przepisy są, w ocenie skarżącej, niezgodne z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Ze względu na ścisłe funkcjonalne powiązanie zarzutów sformułowanych w punktach 2 i 3 *petitum* skargi z zasadniczym zarzutem pominięcia legislacyjnego wyrażonym w punkcie 1 *petitum*,

uznanie bezzasadności tego zarzutu przesądzi również o bezzasadności pozostałych zarzutów skargi.

Ustosunkowując się do zarzutu pominięcia legislacyjnego w pierwszej kolejności należy zgodzić się ze skarżącą, że w świetle powołanego wyżej orzecznictwa TK dotyczącego wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji na poziomie konstytucyjnym istnieje norma prawna, która uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia (w szerokim konstytucyjnym znaczeniu) nieruchomości wyłącznie pod warunkiem jej niezbędności (konieczności) dla realizacji celu publicznego. Dlatego także przejęcie nieruchomości w ramach procedury przewidzianej w specustawie drogowej powinno być uzależnione od spełnienia przesłanki niezbędności dla realizacji celu publicznego w postaci budowy drogi publicznej. Również w tym przypadku dochodzi bowiem do przymusowego „odjęcia” nieruchomości na cel publiczny, co mieści się w zakresie pojęcia „wywłaszczenia” w konstytucyjnym znaczeniu. Takiej prawno-konstytucyjnej kwalifikacji przejęcia nieruchomości w trybie uregulowanym w specustawie drogowej nie wyłącza okoliczność, że nie następuje ono na podstawie indywidualnej decyzji wywłaszczeniowej, ale jest ustawowym skutkiem decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej. Należy się więc zgodzić ze skarżącą, że decyzja ta stanowi instrument prawny, za pomocą którego państwo dokonuje wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Pogląd ten został wyrażony również w wyroku TK z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), w którym Trybunał posługiwał się pojęciem „wywłaszczenie” w odniesieniu do odjęcia nieruchomości na podstawie przepisów specustawy drogowej.

Akceptacja twierdzenia skarżącej o istnieniu normy konstytucyjnej uzależniającej dopuszczalność wywłaszczenia nieruchomości od spełnienia przesłanki jej niezbędności dla realizacji celu publicznego sama w sobie nie przesądza jednak trafności zarzutu pominięcia legislacyjnego, jakiego miał się dopuścić ustawodawca na tle zaskarżonych przepisów specustawy drogowej. W ocenie Sejmu, dokonując merytorycznej oceny zasadności podniesionych przez skarżącą zarzutów konstytucyjnych, należy uwzględnić szczególny liniowy charakter inwestycji drogowych, który – jak trafnie zaznaczył to Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10) – „dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych”.

W wyroku tym, orzekając o konstytucyjności przepisów specustawy drogowej m.in. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zaznaczył również, 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”. W ocenie Trybunału, „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 wyłączonej nieruchomości może unicestwić całą inwestycję”. Jak podkreślił następnie sąd konstytucyjny, „lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem – wyłączone. 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 wyłączenia, przyznawanie właścicielom środków prawnych służących walce o utrzymanie własności, jest zabiegiem pozornym”. Trybunał odwołał się następnie do swojego wcześniejszego orzecznictwa (tj. wyroku TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02), w którym 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 wyłączenia 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”.

W ocenie Sejmu, pomimo niewyrażonej wprost w przepisach specustawy drogowej przesłanki niezbędności danej nieruchomości na cel realizacji inwestycji drogowej, wymóg spełnienia tej przesłanki wynika niejako z całokształtu regulacji tej

ustawy, a w szczególności z jej przepisów przewidujących obowiązek sporządzenia opinii i analiz eksperckich stanowiących następnie obowiązkowe elementy wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. art. 11d ust. 1 specustawy drogowej). Sejm jeszcze raz pragnie przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), zgodnie z którym racjonalne wyznaczenie przebiegu drogi przez grono specjalistów m.in. z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, determinuje nieuchronność wywłaszczenia określonej nieruchomości prywatnej w celu realizacji liniowej inwestycji drogowej. W ocenie Sejmu, ta „nieuchronność” wywłaszczenia stanowi funkcjonalny odpowiednik przesłanki niezbędności wywłaszczenia, przewidzianej w art. 112 ust. 3 u.g.n. Pewna treściowa odmienność przesłanki „nieuchronności” w stosunku do rozumienia przesłanki niezbędności na gruncie u.g.n, przejawiająca się w tym, że organ opracowujący ww. wniosek nie musi wykazywać niezbędności każdej z wywłaszczanych nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej, wynika zarówno z samej istoty tej inwestycji (tj. z jej liniowego charakteru), obejmującej wiele nieruchomości, jak i warunkuje praktyczną skuteczność (efektywność) procedury uregulowanej w specustawie drogowej. Akceptacja poglądu leżącego u podstaw przedmiotowej skargi konstytucyjnej, iż w odniesieniu do każdej z nieruchomości, której wywłaszczenie ma nastąpić dla realizacji drogi publicznej, konieczne jest indywidualne wykazanie jej niezbędności na ten cel, pozbawiało specustawę drogową zasadniczej cechy efektywnego instrumentu służącego realizacji skomplikowanych liniowych inwestycji drogowych. W ocenie Sejmu, zaskarżone regulacje specustawy drogowej odpowiadają konstytucyjnym standardom wywłaszczenia nawet gdyby przyjąć, że przewidziany w niej poziom ochrony właścicieli wywłaszczanych nieruchomości odbiega nieco od poziomu tej ochrony, jaki wynika z u.g.n. Zawarte w specustawie drogowej rozwiązania prawne uzasadnia bowiem szczególny interes publiczny związany z potrzebą budowy dróg, który to interes, jak przyznał sam Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 20 lipca 2004 r. (sygn. SK 11/02) oraz 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), nie może być należycie zabezpieczony na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Sejm podziela też pogląd wyrażony w powołanych wyrokach Trybunału, iż w przypadku realizacji tak skomplikowanych i istotnych z punktu

widzenia dobra wspólnego inwestycji, jakimi są drogi publiczne, ciężar problematyki wyłączenia przesuwają się na płaszczyznę zasadności celu realizowanego tą drogą oraz zagwarantowania słusznego odszkodowania osobom wyłączanym. Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. m.in. wyrok ETPCz z 9 grudnia 1994 r. w sprawie nr 13984/88 *Holy Monasteries przeciwko Grecji*, powołany przez TK w wyroku z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99).

Biorąc pod uwagę ścisły związek zarzutów naruszenia przez zaskarżone przepisy specustawy drogowej art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, a także jednolitą argumentację skarżącą w celu uzasadnienia tych zarzutów, należy przyjąć, że bezzasadność zarzutu naruszenia art. 21 Konstytucji przesądza zarazem o bezzasadności zarzutu sprzeczności zakwestionowanych regulacji z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

2. Zdaniem Sejmu, za bezzasadny należy także uznać zarzut naruszenia przez art. 23 specustawy drogowej zasad: pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz poprawnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego przewidzianej w art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim regulacja tego przepisu oraz interpretacja przyjmowana na jego gruncie prowadzi do uznania, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 112 ust. 3 u.g.n.

W ocenie Sejmu, art. 23 specustawy drogowej stanowi typową normę odsyłającą, nakazującą stosowanie przepisów u.g.n. w sprawach nieregulowanych w rozdziale 3 specustawy drogowej. Jakkolwiek w orzecznictwie sądów administracyjnych rzeczywiście występują rozbieżności co do kwestii, czy zakresem odesłania przewidzianego w tym przepisie objęty jest także art. 112 ust. 3 u.g.n., to jednak, jak trafnie zauważa skarżąca, w judykaturze dominuje pogląd negujący stosowanie tej regulacji do nieruchomości wyłączanych w trybie uregulowanym w specustawie drogowej. Dlatego też, w ocenie Sejmu, nie można zasadnie twierdzić, że art. 23 specustawy drogowej jest do tego stopnia niejasny i nieprecyzyjny, iż stanowi on naruszenie zasad: poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, niejasność lub nieprecyzyjność

przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją dopiero wówczas, gdy ma charakter kwalifikowany, a więc gdy rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa (por. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09). Zdaniem Sejmu, tego rodzaju kwalifikowana niejasność nie występuje na gruncie zaskarżonego art. 23 specustawy drogowej. Organy administracji i sądy stoją na stanowisku podzielanym również przez Sejm i znajdującym uzasadnienie w powołanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż dopełnienie wymogów przewidzianych w tej ustawie w zakresie sporządzenia analiz i ekspertyz dotyczących planowanej inwestycji drogowej przesądza o niezbędności („nieuchronności”) wyłączenia nieruchomości dla celów realizacji tej inwestycji, co czyni zbędnym odwoływanie się do przesłanki niezbędności przewidzianej w art. 112 ust. 3 u.g.n.

3. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1, art. 11a, art.11f ust. 1, art. 12 i art. 23 specustawy drogowej **są zgodne** z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz