

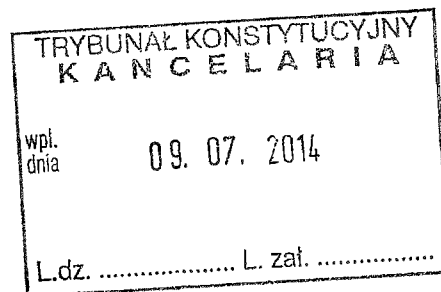


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8 lipca 2014 r.

PG VIII TK 34/13

SK 17/13



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną spółki S. w P., w której wniesiono o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1, art. 11 a ust. 1, art. 11 f 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 (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.) w zakresie, w jakim ustawodawca nie uregulował przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości na realizację inwestycji celu publicznego” dającej organom administracji publicznej instrument do kontroli wniosku inwestora inwestycji drogowej w zakresie lokalizacji przedmiotowej inwestycji, a co za tym idzie niezbędności wyłączenia danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego – z przepisami art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;
- 2) art. 23 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim regulacja tego przepisu oraz przyjmowana na jego gruncie interpretacja prowadzi do uznania, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 112 ust. 3 ustawy

z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej) – z przepisami art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;

- 3) art. 1, art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wykładnia wymienionych 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 wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia – z przepisami art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji

– na podstawie art. 33 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.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## Uzasadnienie

Spółka S. w P. (dalej: Skarżąca) zaskarżyła – w zakresie wyżej opisanym – art. 1, art. 11a ust. 1, 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 (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych lub zaskarżona ustawa) i wystąpiła o stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy stanowiły – zdaniem Skarżącej – podstawę prawną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia października 2011 r., sygn. , którym ostatecznie orzeczono o jej prawach określonych w Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z dnia marca 2010 r., sygn. , Wojewoda P , na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i art. 17 ust. 1 zaskarżonej ustawy, po rozpoznaniu wniosku Prezydenta Miasta P , zezwolił na realizację inwestycji drogowej pod nazwą: „Budowa drogi obwodowej miasta P , łączącej drogę krajową Nr z drogą krajową Nr na odcinkach od km do km oraz od km do km wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”. W decyzji tej wojewoda m.in. zatwierdził projekt budowlany dotyczący tej inwestycji, zatwierdził podział nieruchomości i wskazał nieruchomości stające się własnością Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu decyzji wojewoda stwierdził, że inwestor do wniosku załączył komplet dokumentów wymaganych na podstawie zaskarżonej ustawy, w tym projekt budowlany, opinie Zarządu Województwa P , Prezydenta Miasta P , Zarządu Powiatu P , Wójta Gminy

P , P Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w K i PKP Polskich Linii Kolejowych – Oddział Regionalny w K oraz wymagane pozwolenia wodnoprawne i decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w R o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego, jak również w trakcie prowadzonego postępowania w sprawie zezwolenia na realizację omawianej inwestycji drogowej zastrzeżenia złożyła m.in. Skarżąca. Wniosła ona o nieuwzględnienie wniosku Prezydenta Miasta P w proponowanym kształcie, w zakresie naruszającym jej prawo własności. Zdaniem Skarżącej, decyzja zezwalająca na realizację drogi obwodowej dla miasta P wywoływać będzie skutki prawnorzeczowe w postaci pozbawienia zainteresowanych prawa własności nieruchomości, pomimo że w zakresie tych nieruchomości nie istnieją materialnoprawne przesłanki wyłączenia.

Wojewoda nie uwzględnił zastrzeżeń Skarżącej odnośnie do realizacji inwestycji drogowej po trasie określonej w projekcie budowlanym. Organ ten wskazał, że linie rozgraniczające przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego ustalił zespół projektantów opracowujący rozwiązania projektowe na podstawie właściwej fachowej wiedzy merytorycznej. Materiał dowodowy w sprawie został sprawdzony i pozytywnie zaopiniowany przez stosowne jednostki opiniujące, a inwestor przedłożył niezbędne decyzje wymagane przepisami prawa. Zarzuty wniesione przez strony postępowania nie wskazują na wadliwość rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym ani na naruszenie obowiązujących przepisów. W ocenie wojewody, pomniejszenie powierzchni działek stanowiących własność Skarżącej wynika z niezbędności terenu wyznaczonego przez przyjęte linie rozgraniczające inwestycję drogową.

Odwołanie od powyższej decyzji Wojewody P wniosła m.in. Skarżąca. Zarzuciła ona zaskarżonemu rozstrzygnięciu naruszenie art. 21 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji oraz art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518; dalej: u.g.n.) poprzez ich niezastosowanie, w wyniku czego organ pierwszej instancji błędnie przyjął, że nie jest obowiązany do badania – pomimo wielokrotnych zarzutów Skarżącej – przesłanki niezbędności wywłaszczonych nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Brak przeprowadzenia postępowania dowodowego, mającego na celu zweryfikowanie zarzutów wnoszonych przez Skarżącą, skutkowało ponadto naruszeniem zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w szczególności w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.).

Rozpoznający odwołanie Minister Infrastruktury, decyzją z dnia listopada 2010 r., sygn. , utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W toku postępowania odwoławczego Minister Infrastruktury rozpatrzył ponownie wnioski inwestora, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ pierwszej instancji oraz zbadał wydaną przez niego decyzję. Minister Infrastruktury zwrócił uwagę, że w przedmiocie zebranych dowodów do Wojewody P wpłynęły wypowiedzi i zastrzeżenia kilkunastu osób zainteresowanych przebiegiem planowanej trasy. Zostały one przesłane do inwestora. W kwestiach poruszanych przez strony wypowiedziano się w pismach Prezydenta Miasta P i Zarządu Dróg Miejskich w P , wskazując na racjonalność i optymalność przyjętego we wniosku wariantu przebiegu planowanej inwestycji.

Organ odwoławczy, rozpatrując sprawę, uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Mając na względzie przepisy art. 7 i art. 77 k.p.a., Minister Infrastruktury wystąpił do wnioskodawcy o wypowiedzenie się w kwestiach poruszonych przez skarżących decyzją administracyjną w

złożonych odwołaniach, w tym co do możliwości zmiany lokalizacji planowanej inwestycji polegającej na ominięciu nieruchomości Skarżącej.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w odwołaniu, Minister Infrastruktury uznał, że nie zasługują one na uwzględnienie. Wyjaśnił przy tym, że wojewoda, zgodnie z przepisami zaskarżonej ustawy, „pełni w procesie budowy drogi publicznej funkcję organu administracji, który jest zobowiązany wyłącznie do wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, a nie jest upoważniony do wyznaczania i korygowania jej trasy, ani też do zmiany proponowanych rozwiązań” (s. 13 omawianej decyzji). Wyboru w tym zakresie dokonuje inwestor, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Organ drugiej instancji zweryfikował zasadność zarzutów odwołania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązań alternatywnych, zapewniających możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawa własności osób trzecich, jednak nie uznał ich słuszności.

Na powyższą decyzję skargę do sądu administracyjnego złożyła Skarżąca. Zarzuciła w niej naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 21 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 Konstytucji oraz art. 112 ust. 3 u.g.n., a także przepisów postępowania, tj. art. 7 i art. 77 k.p.a. Rozpoznający ten środek zaskarżenia Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: WSA w W ), wyrokiem z dnia marca 2011 r., sygn. , skargę oddalił.

WSA w W stwierdził, że postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczyło się z wniosku, co prowadziło do związania organów orzekających treścią wniosku. Związanie wnioskiem zarządcy drogi nie oznacza, że orzekający organ może go jedynie uwzględnić w całości, wydając zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, bądź odmówić wydania takiej decyzji. Organ pierwszej instancji może taki wniosek uwzględnić w części i odmówić udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w

pozostałej części. Również organ odwoławczy (podobnie jak i sąd administracyjny) jest władny uchylić taką decyzję, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może uchylić jej w całości, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości lub działki. Organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, iż wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. Winien zatem rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii.

Zdaniem WSA w W , organ administracji takie czynności podjął, gdyż zwrócił się do wnioskodawcy o zajęcie stanowiska, czy istnieje możliwość zmiany lokalizacji planowanej inwestycji, a wnioskodawca odniósł się do zarzutów Skarżącej. W zaskarżonej decyzji organ wyjaśnił, czym podyktowany był proponowany przebieg planowanej inwestycji i z jakich przyczyn przeznaczono na nią działki należące do Skarżącej.

W ocenie WSA w W , organy administracji dokonały prawidłowych ustaleń faktycznych i na ich podstawie wydały zgodne z przepisami prawa decyzje. Sąd nie dopatrył się naruszenia zamieszczonej w art. 7 k.p.a. zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

Na wyrok ten skargę kasacyjną złożyła Skarżąca. Zarzuciła w niej m.in. naruszenie:

- przepisów od art. 11a do art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, poprzez przyjęcie, że organy administracji, zezwalając na realizację inwestycji drogowej, związane są wnioskiem inwestora i poza ich oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych we wniosku rozwiązań,

- przepisów art. 21 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji oraz art. 112 ust. 3 u.g.n. poprzez ich niezastosowanie.

Wyrokiem NSA z dnia      października 2011 r., sygn.      , skarga została oddalona. NSA podkreślił w uzasadnieniu wyroku, że na etapie postępowania przed organem administracji Skarżąca wносиła zastrzeżenia i uwagi co do projektowanego przebiegu drogi na jej działkach. Organ pierwszej instancji zwracał się do inwestora o zajęcie stanowiska co do zgłaszanych zastrzeżeń i uwag. Zarówno inwestor, jak również organ pierwszej instancji, w uzasadnieniu swojej decyzji, wyjaśnili przyczyny takiego rozwiązania przebiegu drogi, uwzględniając interes społeczny i słuszny interes Skarżącej, a fakt, że organy nie uwzględniły jej żądań, nie świadczy, że ich nie badały. Organ architektoniczno – budowlany był związany wnioskiem inwestora w zakresie wskazanej lokalizacji i nie posiadał uprawnień do kwestionowania przebiegu inwestycji w aspekcie „sprawiedliwego” podziału nieruchomości, tzn., orzekając w sprawie, nie był władny do skorygowania przebiegu planowanej inwestycji, 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.

NSA nie podzielił zarzutu naruszenia przepisów od art. 11a do art. 23 zaskarżonej ustawy poprzez błędną ich wykładnię. Zdaniem NSA, sąd pierwszej instancji kontrolował prawidłowość zastosowania wskazanych przepisów przez organ orzekający, co znalazło wyraz w uzasadnieniu wyroku. Wynik tej oceny pozwolił sądowi na zaakceptowanie stanowiska organu, że ingerencja w prawo własności Skarżącej jest faktycznie niezbędna dla realizacji celu, jakim jest budowa drogi.

Zaskarżona ustawa jest ustawą szczególną (*lex specialis*) w stosunku do u.g.n. i samodzielnie reguluje zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Dlatego NSA uznał, że w rozpatrywanym przypadku odjęcie prawa własności następuje w wyniku wydanej decyzji o zezwoleniu na



realizację inwestycji drogowej i nie może być w tym przypadku stosowany art. 112 ust. 3 u.g.n.

Przedmiotem zaskarżenia rozpatrywaną skargą konstytucyjną są art. 1, art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych. W chwili wniesienia skargi miały one następującą treść:

„Art. 1. 1. Ustawa 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 2007 r. Nr 19, poz. 115, Nr 23, poz. 136 i Nr 192, poz. 1381 oraz z 2008 r. Nr 54, poz. 326), zwanych dalej «drogami», a także organy właściwe w tych sprawach.

2. 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.

3. 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. 11a. 1. 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.”;

„Art. 11f. 1. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera 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.”;

„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.”;

„Art. 23. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

Ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 118) dodano do art. 12 zaskarżonej ustawy ust. 4g, 5a i 5b. Przepisy te regulują kwestie terminu ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości stające się własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz zaliczki wypłacanej na poczet takiego odszkodowania. Zmiana treści art. 12 ustawy o inwestycjach drogowych nie ma wpływu na zakres zaskarżenia, gdyż zarzut odnoszący się do tego artykułu dotyczy pominięcia prawodawczego.

Zauważyć należy, że w Dzienniku Ustaw z dnia 11 marca 2013 r., pod pozycją 687, został ogłoszony jednolity tekst ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ogłoszenie tego tekstu nie spowodowało zmiany treści normatywnej aktu. W stanowisku uwzględniono zatem aktualny jednolity tekst zaskarżonego aktu prawnego.

Wobec zaskarżonych przepisów Skarżąca sformułowała trzy zarzuty. Pierwszy z nich dotyczy pominięcia prawodawczego polegającego na nieuregulowaniu w przepisach wymienionych w punkcie 1 *petitum* skargi przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego” dającej organom administracji publicznej instrument do kontroli wniosku inwestora inwestycji drogowej w zakresie lokalizacji przedmiotowej inwestycji, a co za tym idzie niezbędności wyłączenia danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Uchybienie powyższe przesądza – zdaniem Skarżącej – o niezgodności tych przepisów z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Skarżąca wskazuje, że nabycie prawa własności nieruchomości, w następstwie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, ma wszystkie cechy wyłączenia. Prawo własności i jego gwarancje, określone w art. 64 Konstytucji, należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21 Konstytucji, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustroju państwa. Prawo własności może doznawać administracyjnoprawnych ograniczeń tylko w ustawach z uwzględnieniem wymagań określonych w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa własności może być ustanawiane tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie.

Brak uregulowania w zaskarżonych przepisach przesłanki „niezbędności danej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego” prowadzi do sytuacji, w której organ administracji publicznej, właściwy do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie jest uprawniony do badania zasadności i racjonalności przedstawionego we wniosku inwestora przebiegu trasy. W efekcie dochodzi do przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jedynie po zbadaniu przez organ administracji spełnienia przez wniosek inwestora przesłanek formalnych. Nie dochodzi natomiast do sprawdzenia, czy konkretne

wywłaszczenie jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanego celu i czy nie ma rozwiązań alternatywnych.

Skarżąca podnosi, że, zgodnie z art. 112 ust. 3 u.g.n., wywłaszczenie nieruchomości jest dopuszczalne, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób. Wyłączenie stosowania tego przepisu – na podstawie art. 23 zaskarżonej ustawy – w przypadku nabywania nieruchomości pod drogi publiczne wprowadza zamieszanie terminologiczne i prowadzi do pominięcia przepisów prawa materialnego regulujących przesłankę „niezbędności”. Skutkuje to naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji. Zasada ta nakazuje stanowić prawo jasne, precyzyjne, niesprzeczne, które nie będzie stanowiło pułapki dla obywatela. Należy przy tym przestrzegać zasad prawidłowej legislacji, w tym zasady dostatecznej określoności prawa. Zaniechanie ustawodawcy w ustanowieniu wymienionej przesłanki – zdaniem Skarżącej – prowadzi do pozostawienia organom administracji nadmiernego zakresu ingerencji w prawo własności jednostki.

Drugi zarzut skierowany jest przeciwko art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych. W ocenie Skarżącej, wykładnia tego artykułu prowadzi do przyjęcia, że w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest dopuszczalne stosowanie art. 112 ust. 3 u.g.n., a tym samym nie jest możliwe badanie przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji. Skarżąca twierdzi, że taka wykładnia zaskarżonego przepisu została przyjęta w jej sprawie. Możliwa jest jednak odmienna interpretacja art. 23 zaskarżonej ustawy i niektóre sądy wskazują na konieczność badania przez organy administracji, czy na skutek wydania decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej nie dojdzie do niezasadnej, nadmiernej ingerencji w prawo własności.

Zdaniem Skarżącej, kształt nadany art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych narusza zasady poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji.

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazują na istnienie istotnych wątpliwości interpretacyjnych, ustawodawca zaś nie może tworzyć prawa, które powoduje powstanie nadzbyt szerokich ram dla organów stosujących przepis. Skarżąca stwierdza, że nieprecyzyjne uregulowanie przepisu art. 23 zaskarżonej ustawy powoduje, że nie jest zapewniona jego jednolita wykładnia i stosowanie.

W trzecim zarzucie Skarżąca wskazuje na niedopuszczalną wykładnię przepisów art. 1, art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne przyjmują, że wojewoda, w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jest związany wnioskiem inwestora i poza jego oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych rozwiązań co do lokalizacji inwestycji drogowej. Analiza przebiegu inwestycji powinna być natomiast dokonywana w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Na skutek takiej wykładni zaskarżonych przepisów organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie bada zasadności przyjętych we wniosku rozwiązań ani przesłanek ingerencji w prawa własności podmiotów, na których nieruchomościach ma być realizowane przedsięwzięcie.

Przedstawiona wykładnia zaskarżonych przepisów – zdaniem Skarżącej – prowadzi do naruszenia prawa własności i prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szczególny charakter prawny, gdyż łączy w sobie wiele rozstrzygnięć, które poza obszarem obowiązywania zaskarżonej ustawy wydawane są w formie odrębnych decyzji. W szczególności zawiera ona rozstrzygnięcie o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, o zatwierdzeniu projektu budowlanego, o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz o nabyciu przez Skarb Państwa lub odpowiednią jednostkę

samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości niezbędnej pod budowę drogi publicznej. W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania tej decyzji dochodzi do wywłaszczenia nieruchomości i dlatego w tym postępowaniu organ administracji publicznej powinien mieć możliwość rozważenia alternatywnych tras przebiegu drogi od tych zaproponowanych przez inwestora we wniosku.

W toku postępowania w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej przeprowadzana jest ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, a przedmiotem oceny jest wniosek przedstawiony przez inwestora wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia: 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, wzajemne oddziaływanie między tymi elementami oraz dostępność do złóż kopalin; 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; 3) wymagany zakres monitoringu. Z uwagi na zakres materii podlegającej badaniu w tym postępowaniu właściciel nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu powinien mieć możliwość kwestionowania przebiegu trasy również na etapie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Praktyka prowadząca do przeniesienia ciężaru kwestionowania lokalizacji inwestycji drogowej na postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia powoduje – w ocenie Skarżącej – pozbawienie jej możliwości skutecznej ochrony swojego prawa własności oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Praktyka ta jest wywołana wadliwą interpretacją przepisów zaskarżonej ustawy.



Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego jej rozpoznania zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 47 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób zostały naruszone, a także uzasadnienie, które zawiera uprawdopodobnienie zarzutów postawionych kwestionowanej regulacji. Obowiązek ten spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Trybunał Konstytucyjny jest zarazem zobowiązany badać na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania w sprawie. Nie jest przy tym związany postanowieniem lub zarządzeniem wydanym w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (zob. np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, cz. III, pkt 2.1. uzasadnienia i przywołane tam orzecznictwo; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. SK 30/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 71).

W obowiązującym stanie prawnym do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy ocena zgodności aktów prawnych z wzorcami kontroli. Trybunał nie może orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. W wypadku skargi

konstytucyjnej powoduje to konieczność wykazania, że to zaskarżony przepis, a nie wadliwa praktyka jego stosowania stanowi źródło naruszenia wolności i praw skarżącego. Niedopuszczalna jest więc taka skarga, której zarzuty odnoszą się do sposobu interpretowania prawa przez sądy, wadliwego ustalenia stanu faktycznego czy też polegają na wskazaniu okoliczności, które są argumentami ze sfery pozaprawnej (tzw. skarga na stosowanie prawa). Skarga konstytucyjna dotyczy bowiem ochrony takich praw lub wolności konstytucyjnych, których ograniczenie wyniknie bezpośrednio z ustawy bądź innego aktu normatywnego, a nie dopiero w rezultacie wydania aktu indywidualnego.

Jednocześnie, z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to 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. Regulacja 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 (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Skarga konstytucyjna nie może przy tym opierać się na wskazaniu braku konkretnej regulacji prawnej, której treść odzwierciedlałaby rozwiązanie zadowalające skarżącego. Brak takiej regulacji nie może stanowić przedmiotu

skargi konstytucyjnej, bowiem art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraźnie przesądza, że skarga konstytucyjna może dotyczyć, co do zasady, wyłącznie obowiązującego aktu normatywnego, nie zaś – braku takiego aktu. Realizacja postulatów skarżącego pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. SK 31/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 80).

W świetle przepisów Konstytucji (art. 188 pkt 1 – 3, art. 193, art. 79 ust. 1) kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje badanie zgodności aktów prawnych (przepisów prawnych) z aktami (przepisami) wyższego stopnia, bez względu na sposób inicjowania kontroli Trybunału. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może więc być zaniechanie ustawodawcy, także wówczas, gdy skarżący wiąże to zaniechanie z zakresem określonego przepisu, wskazanego jako przedmiot kontroli, uzasadniając, że prawodawca winien objąć ten zakres normatywny regulacją prawną wskazanego do kontroli (zaskarżonego) przepisu.

Zasada, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, dotyczy także postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną, o czym Trybunał wielokrotnie przypominał (por. np. postanowienia z dnia: 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 172; 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86; 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29). Od zaniechania ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny odróżnia sytuację, w której prawodawca unormował jakąś sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. W takim przypadku Trybunał ma kompetencję do orzekania nie tylko w zakresie tego, co akt ustawodawczy, wydany i obowiązujący, uregulował, ale także w zakresie tego, co pomiął, chociaż, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, powinien był uregulować. Takie stanowisko, dotyczące tzw. pominięcia ustawodawczego – że może być ono przedmiotem zaskarżenia do Trybunału

Konstytucyjnego jako pozostające w jego kognicji – ukształtowało się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (por. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), a następnie było utrwalane w orzecznictwie Trybunału na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej (por. np. wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38; 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 102).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że inicjator kontroli konstytucyjności winien wskazać konkretną normę, której uzupełnienie powinno doprowadzić do sanacji stanu niekonstytucyjności, oraz że niewystarczające jest kwestionowanie wielu przepisów, które łącznie tworzą reżim jakiejś instytucji prawnej, bez wskazania, która norma jest dotknięta pominięciem ustawodawczym (zob. postanowienie z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

Specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego polega między innymi na obowiązku dokładnego określenia przez skarżącego przepisu, którego treść – jako zbyt wąska – budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Spełnienie tego wymogu może niekiedy powodować trudności, gdyż wymaga ono od skarżącego wiedzy co do zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym. Przesłanka dokładnego określenia ustawy, na podstawie której sąd orzekł o prawach skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), oraz określenia sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) w skargach konstytucyjnych, w których formułuje się zarzut pominięcia prawodawczego, musi być rozumiana z uwzględnieniem ograniczonych możliwości skarżącego co do jednoznacznego wskazania

przepisu o zbyt wąskim zakresie regulacji, w szczególności gdy materia objęta skargą konstytucyjną podlegała licznym nowelizacjom utrudniającym identyfikację przepisu dotkniętego pominięciem prawodawczym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje «zaniechania ustawodawczego» i «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98).

Podniesiony w pierwszym zarzucie skargi konstytucyjnej problem odnosi się do braku uregulowania w zaskarżonych przepisach przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego”. W ocenie Skarżącej, brak ten jest efektem pominięcia prawodawczego, gdyż dopiero przyznanie organom administracji publicznej instrumentu prawnego w postaci możliwości kontroli wniosku inwestora w zakresie racjonalności lokalizacji planowanej inwestycji drogowej zapewniałoby konstytucyjność kwestionowanej regulacji.

Pogląd taki należy uznać za niezasadny.

Analizując spełnienie przez omawianą skargę wymagań stawianych temu środkowi ochrony konstytucyjnych wolności i praw, wypada zauważyć, że w

uzasadnieniu zarzutu pierwszego Skarżąca w żadnej mierze nie odnosi się do art. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Przepis ten wymieniony jest jedynie w *petitum* skargi i w uzasadnieniu zarzutu trzeciego. Okoliczność ta pozwala przyjąć, że w odniesieniu do zarzutu pierwszego, w zakresie art. 1 zaskarżonej ustawy, skarga nie spełnia wymagań formalnych w postaci uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu.

Decyzja Wojewody P z dnia marca 2010 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydana została na podstawie m.in. art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Przepisy te oraz art. 12 i 23 tej ustawy determinują, w sensie normatywnym, treść wyroku NSA z dnia października 2011 r., sygn. Wyrok ten jest orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o konstytucyjnie przysługujących Skarżącej prawach. Do rozstrzygnięcia pozostaje, czy istnieje merytoryczny związek pomiędzy zakwestionowanymi przepisami a wskazanym w skardze naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw.

W art. 11a ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych ustalono właściwość orzeczniczą starosty i wojewody do wydawania w pierwszej instancji zezwolenia na realizację inwestycji drogowych. Art. 11f ust. 1 ustawy stanowi katalog elementów, które musi zawierać taka decyzja, przy czym nie jest to katalog zamknięty, o czym świadczy użycie w treści tego przepisu sformułowania „w szczególności”. Art. 12 ustawy rozpoczyna rozdział regulujący nabywanie nieruchomości pod drogi, normując wiele kwestii z tym związanych, w tym sposób podziału nieruchomości i jego zatwierdzenie, podstawę dokonania wpisów w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości, przejście nieruchomości w całości lub w części na własność Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Przepis art. 23 ustawy zawiera normę o charakterze odsyłającym, zgodnie z którą do spraw nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym nabywania nieruchomości pod drogi stosuje się przepisy

u.g.n. Norma ta ma ponadto charakter kolizyjnej ponieważ wskazuje, że przepisy u.g.n. stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 3 ustawy o inwestycjach drogowych.

W przytoczonych przepisach, identycznie zresztą jak w pozostałych artykułach zaskarżonej ustawy, ustawodawca zrezygnował z uregulowania materialnych przesłanek przeniesienia własności nieruchomości potrzebnych dla realizacji inwestycji drogowej.

Konstatacja powyższa prowadzi do wniosku, że w analizowanym przypadku nie dochodzi do pominięcia prawodawczego. Na podstawie zaskarżonych przepisów nie można zrekonstruować normy prawnej, która określałaby materialne przesłanki pozbawienia własności nieruchomości przeznaczonej do realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Skoro przepisy te nie regulują w ogóle tych przesłanek, nie można zasadnie twierdzić, że zakres normy, rekonstruowanej przez Skarżącą, ujęty został zbyt wąsko, prowadząc do powstania sytuacji identyfikowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pominięcie prawodawcze. Brak jest bowiem koniecznego podobieństwa (nie mówiąc o tożsamości) materii unormowanych w zaskarżonych przepisach i tych, pozostawionych – w ocenie Skarżącej – poza ich zakresem. Dlatego odstępnie od określenia w przepisach ustawy o inwestycjach drogowych przesłanek materialnych pozbawienia własności nieruchomości należy traktować jako zaniechanie ustawodawcy. Celem Skarżącej jest uzupełnienie przepisów zaskarżonej ustawy poprzez uzależnienie wywłaszczenia nieruchomości od spełnienia przesłanki „niezbędności danej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego”. Spełnienie takiego postulatu pozostaje jednak poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. SK 31/10, *op. cit.* oraz postanowienie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. K 13/12, dotychczas jeszcze nieopublikowane w OTK ZU, dostępne jednak na stronie internetowej Trybunału).



Dodatkowo nie można tracić z pola widzenia faktu, że przepisy będące podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie Skarżącej nie prowadzą do wskazanego przez nią naruszenia jej konstytucyjnych praw. Teza ta oparta jest na następujących argumentach.

Ustawa o inwestycjach drogowych była pomyślana jako akt epizodyczny, bo wprowadzony na okres do 31 grudnia 2007 r., stanowiący regulację szczególną na tle ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) oraz – gdy chodzi o pozyskiwanie gruntów – na tle u.g.n., który miał ułatwić realizację inwestycji drogowych w ramach programu Unii Europejskiej i z wykorzystaniem unijnych środków finansowych na ten cel przeznaczonych.

Od chwili uchwalenia ustawa o inwestycjach drogowych była wielokrotnie nowelizowana. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2006 r.) w istotny sposób rozszerzyła zakres stosowania pierwotnej regulacji obejmując nim inwestycje w zakresie dróg publicznych w miejsce węższego pojęcia dróg krajowych. Ustawa zmieniająca z 2006 r. zniósła wyodrębnioną dotąd decyzję wywłaszczeniową i wprowadziła wyrażoną w art. 12 ust. 4 tej ustawy zasadę, zgodnie z którą własność nieruchomości przechodzi na Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o lokalizacji drogi stała się ostateczna. Ustawa zmieniająca z 2006 r. całkowicie zniósła tryb negocjacyjny nabywania nieruchomości pod budowę dróg, przewidziany dotąd w art. 13 ustawy o inwestycjach drogowych. Został też przedłużony czas obowiązywania ustawy o inwestycjach drogowych do 31 grudnia 2013 r. Kolejna nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958;

dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.), pozostawiając bez zmian przedmiotowy zakres zastosowania nowelizowanej ustawy, doprowadziła do dalszej koncentracji czynności poprzedzających realizację inwestycji. W miejsce wyróżnianych dotąd, choć uproszczonych, postępowań dotyczących lokalizacji drogi i pozwolenia na budowę, pojawiło się – regulowane w Rozdziale 2a ustawy o inwestycjach drogowych – „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”. Jednocześnie postępowanie to zostało wzbogacone przez powiązanie go z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.), do której odsyła art. 11a ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych. Obowiązywanie znowelizowanej ustawy o inwestycjach drogowych zostało przedłużone do 31 grudnia 2020 r.

Obecna specyfika postępowania przewidzianego w ustawie o inwestycjach drogowych – w konsekwencji wprowadzonych zmian – polega na skumulowaniu w nim kilku postępowań regulowanych w odrębnych ustawach. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, stwierdził, że „specyfika tego postępowania jest dyktowana ponadto liniowym charakterem inwestycji, który z kolei powoduje, że zapadające w nim decyzje – z natury rzeczy – dotyczą bardzo wielu podmiotów, a efekt ten potęguje się w warunkach właściwego polskiej strukturze agrarnej, znacznego rozdrobnienia nieruchomości. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera regulacji odnoszącej się do postępowań, w których współuczestniczy wiele podmiotów, ani nie daje podstaw do wyróżnienia postępowań prowadzonych w skali masowej (...). Trzeba jednak odnotować, że procedura przygotowania inwestycji drogowych odpowiada wskazanym w literaturze cechom charakteryzującym postępowanie masowe. Występuje w nim zarówno masowość uczestników, ich zróżnicowanie podmiotowe, jak i zróżnicowanie interesów poszczególnych uczestników. Nieuchronnym efektem prowadzenia

takiego postępowania jest odejście od indywidualizacji, charakterystycznej dla «zwykłego» postępowania administracyjnego. Z natury rzeczy w postępowaniu tym uczestniczy bowiem wiele podmiotów, których interesów nie da się sprowadzić do wspólnego mianownika. W związku z tym «rola organu administracji publicznej częstokroć nie ogranicza się tylko do konkretyzacji norm prawnych wobec określonych adresatów poprzez wydawanie decyzji stosowania prawa, lecz polega także na znalezieniu rozwiązania kompromisowego pomiędzy różnorodnymi interesami prawnymi i/lub faktycznymi znacznej i zróżnicowanej pod względem interesów liczby podmiotów» (...). Do istotnych postanowień, tworzących ramy prawne realizacji inwestycji drogowych, należą zarówno te, które regulują sam tryb postępowania i środki prawne kontroli decyzji, jak i te, które rozstrzygają o materialnoprawnych skutkach decyzji w sferze prawa administracyjnego i prawa cywilnego.

Jeśli chodzi o procedurę, trzeba zwrócić uwagę na koncentrację informacji, opinii i pozwoleń administracyjnych, wymaganych w postępowaniu toczącym się przed wojewodą, w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, albo przed starostą – w odniesieniu do pozostałych dróg. (...)

Należy zauważyć, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w sobie nie tylko rozstrzygnięcia kilku różnych kwestii administracyjnoprawnych i odnosi skutek w stosunku do licznej grupy podmiotów, ale – jeśli chodzi o skutki cywilnoprawne – rodzi je w odniesieniu do wielu nieruchomości, przez które przebiegać ma planowana droga. Dokonując konstytucyjnoprawnej oceny zakwestionowanych przepisów, trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Wydaje się oczywiste, że – przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo

ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grupy wywłaszczanych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. W ocenie Trybunału, to spostrzeżenie natury faktycznej musiało być uwzględnione przez racjonalnego ustawodawcę w toku tworzenia ustawy będącej podstawą organizacji procesu inwestycyjnego” (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

Powyższe poglądy Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią oczywiście uzasadnienia dla dowolnego wyznaczania przebiegu inwestycji drogowej przez zarządcę drogi oraz dla konieczności uwzględnienia jego wniosku, bez potrzeby badania przesłanki niezbędności wywłaszczenia konkretnej nieruchomości, przez organ administracji wymieniony w art. 11a ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, „[w] państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym indywidualnym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczeń uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przełożenia w konkretnym przypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) chronionego przez konstytucję prawa własności” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. III ARN 49/93, opubl.: Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 1994 r. nr 9, poz. 181). Teza tego wyroku została zaakceptowana w judykaturze i była cytowana w kilkudziesięciu orzeczeniach

sądów (wykaz cytowań opublikowano w Systemie Informacji Prawnej Legalis wraz z wyrokiem o sygn. III ARN 49/93).

W orzeczeniach sądów administracyjnych, rozstrzygających skargi stron na decyzje w przedmiocie lokalizacji dróg realizowanych w oparciu o przepisy ustawy o inwestycjach drogowych, prezentowane są dwie linie. Według jednej z nich organ orzekający o lokalizacji drogi w trybie ustawy o inwestycjach drogowych nie posiada kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu. Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. O przebiegu drogi decyduje zarządca (wnioskodawca) i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno – wykonawcze. Przepisy ustawy o inwestycjach drogowych nie zobowiązują inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca. Organ, a w konsekwencji i sąd administracyjny rozpoznający sprawę w przedmiocie lokalizacji drogi, mogą jedynie ocenić zgodność z prawem rozwiązań decyzji (zob. np. wyroki NSA z dnia: 22 maja 2012 r., sygn. II OSK 547/12 oraz 9 października 2013 r., sygn. II OSK 2085/13; wszystkie wyroki sądów administracyjnych powołane w niniejszym stanowisku pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych znajdującej się na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Druga linia orzecznicza zaprezentowana jest w wyroku NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II OSK 750/10, do którego odwołuje się Skarżąca w skardze złożonej do WSA w W. Zgodnie z poglądami przedstawionymi w tym wyroku, „organ administracji właściwy w zakresie orzekania o lokalizacji dróg nie jest ściśle związany wnioskiem inwestora i winien dokonywać kontroli poszczególnych elementów planowanej inwestycji pod kątem ustalenia czy nie dojdzie do nieuzasadnionej nadmiernej ingerencji w prawo własności”.

Stanowisko zbliżone prezentowane jest m.in. w wyrokach NSA z dnia: 20 lutego 2009 r., sygn. II OSK 186/08 oraz 22 września 2010 r., sygn. OSK 1128/10 i w wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 31 marca 2008 r., sygn. IV SA/Wa 128/08; 20 listopada 2008 r., sygn. IV SA/Wa 1202/08; 22 kwietnia 2009 r., sygn. IV SA/Wa 1602/08; 3 lipca 2009 r. sygn. IV SA/Wa 375/09 oraz 9 lipca 2009 r., sygn. IV SA/Wa 554/09).

Odnosząc powyższe poglądy do realiów analizowanej sprawy, przypomnieć należy, że w toku postępowania administracyjnego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w postaci obwodnicy P wpłynęły do Wojewody P ) zastrzeżenia m.in. Skarżącej. Po ich rozpoznaniu organ administracyjny pierwszej instancji stwierdził, że linie rozgraniczające przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego ustalił zespół projektantów opracowujący rozwiązania projektowe na podstawie właściwej fachowej wiedzy merytorycznej. Materiał dowodowy w sprawie został sprawdzony i pozytywnie zaopiniowany przez stosowne jednostki opiniujące, a inwestor przedłożył niezbędne decyzje wymagane przepisami prawa. W ocenie wojewody, pomniejszenie powierzchni działek stanowiących własność Skarżącej wynika z niezbędności terenu wyznaczonego przez przyjęte linie rozgraniczające inwestycję drogową.

Organ odwoławczy, rozpatrując sprawę, uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Wystąpił przy tym do wnioskodawcy o wypowiedzenie się w kwestiach poruszonych przez skarżących decyzję administracyjną w złożonych odwołaniach, w tym co do możliwości zmiany lokalizacji planowanej inwestycji polegającej na ominięciu nieruchomości Skarżącej. Organ drugiej instancji zweryfikował zasadność zarzutów odwołania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązań alternatywnych, zapewniających możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawa własności osób trzecich, jednak nie uznał ich słuszności.

Dokonujący kontroli decyzji organu administracji drugiej instancji WSA w W            uznał, że organy orzekające nie są upoważnione do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych zawartych we wniosku zarządcy drogi. Nie zwalnia to jednak organu wydającego decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej z wykazania, że wywłaszczenie jest uzasadnione konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego.

Pogląd ten podzielił NSA wskazując, że zarówno inwestor, jak również organ pierwszej instancji, w uzasadnieniach swoich decyzji, wyjaśnili przyczyny takiego rozwiązania przebiegu drogi, uwzględniając interes społeczny i słuszny interes Skarżącej. Organ architektoniczno – budowlany, orzekając w sprawie, był władny 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. Zdaniem NSA, ingerencja w prawo własności Skarżącej jest faktycznie niezbędna dla realizacji celu, jakim jest budowa drogi.

Ze streszczenia przytoczonych stanowisk organów orzekających w sprawie Skarżącej jednoznacznie wynika, że jakkolwiek opowiadały się one za poglądem, zgodnie z którym, na gruncie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, są one związane wnioskiem zarządcy drogi i nie są uprawnione do oceny słuszności zawartych w nim rozwiązań projektowych, to, mając na względzie m.in. treść art. 7 k.p.a., zobowiązane są wnikliwie przeprowadzić postępowanie dowodowe, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z tego ostatniego stwierdzenia wynika obowiązek rozpoznania zastrzeżeń wnoszonych przez strony postępowania i wykazania, że wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego.

Obowiązek ten wypełniły organy rozpoznające sprawę Skarżącej, a fakt, że nie uwzględniły jej żądań związanych z ustaleniem innego przebiegu

obwodnicy P , nie dowodzi, że ich nie badały. Tym samym nie można upatrywać źródła naruszenia praw Skarżącej w treści przepisów kwestionowanych w punkcie 1 *petitum* skargi. Brak uregulowania w całej ustawie o inwestycjach drogowych przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego” nie prowadził do pozbawienia Skarżącej własności z naruszeniem wskazanych przez nią norm konstytucyjnych.

Na zakończenie tej części rozważań warto jeszcze odwołać się do fragmentu cytowanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, w którym Trybunał stwierdził: „lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem – wywłaszczone. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi”.

Meritum zarzutu z punktu drugiego skargi jest identyczne z istotą zarzutu pierwszego. W punkcie drugim zaskarżono art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim wyklucza on stosowanie art. 112 ust. 3 u.g.n. w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej. W rzeczywistości jednak Skarżąca kwestionuje jedynie brak możliwości badania przez organy administracyjne i przez sądy przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji.

Art. 112 ust. 3 u.g.n. ma następującą teść: „Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.”.



Jednym z warunków przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego jest – w świetle cytowanego artykułu – niemożność nabycia nieruchomości w drodze umowy. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3, przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe (art. 114 ust. 1 u.g.n.).

W ten sposób ustawodawca wskazuje, iż wywłaszczenie to ostatnia w kolejności, ale skuteczna, metoda pozyskania nieruchomości dla zrealizowania na niej celu publicznego.

Skarżąca nie domaga się jednak, aby w toku postępowania w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej stosowane były rokowania z właścicielem nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu, ale jedynie, aby organy uwzględniały przesłankę niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej. Tym samym Skarżąca oczekuje jedynie wybiórczego stosowania w tym postępowaniu art. 112 ust. 3 u.g.n., nie wyjaśniając przy tym, na jakiej podstawie tylko jedna z przesłanek uregulowanych w tym artykule powinna być uwzględniana przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne.

Jak wykazano w poprzedniej części niniejszego stanowiska, mimo nieuregulowania w ustawie o inwestycjach drogowych tej przesłanki, organy wydające decyzje w sprawie Skarżącej oraz rozpatrujące wnoszone przez nią środki odwoławcze brały pod uwagę jej zastrzeżenia i uwagi względem projektowanego przebiegu drogi i uznały, że nieruchomości, na których budowa drogi ma być prowadzona, są niezbędne dla realizacji zaplanowanego celu publicznego.

Dlatego przepis art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, w zakresie zaskarżonym w punkcie drugim *petitum* skargi, nie prowadził do naruszenia chronionych konstytucyjnie praw Skarżącej w zakresie przez nią wskazanym i w związku z tym nie została spełniona przesłanka dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną.

Ponadto zarzut z punktu drugiego analizowanej skargi dotyczy stosowania prawa. Skarżąca podnosi, że przyczyną naruszenia jej konstytucyjnych praw była błędna wykładnia art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych – wykluczająca stosowanie przewidzianej w art. 112 ust. 3 u.g.n. przesłanki „niezbędności nieruchomości” w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej – dokonana przez organy orzekające w jej sprawie. Równocześnie wskazuje, że możliwa jest odmienna interpretacja tego przepisu, którą przyjmują inne składy orzekające w podobnych sprawach.

Jednak żadna ze wskazanych przez Skarżącą wykładni nie spełnia łącznie kryteriów stałości, powszechności i powtarzalności. Ponieważ sfera stosowania prawa pozostaje, co do zasady, poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, dopiero wykazanie, że praktyka trwale dookreśliła konkretny przepis i w tym sensie współtworzy obowiązujące prawo, otwiera drogę kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Warunek ten nie został przez Skarżącą wykazany.

W punkcie trzecim *petitum* skargi zaskarżono art. 1, art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim wykładnia tych przepisów prowadzi do uznania, że wojewoda w postępowaniu administracyjnym, w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jest związany wnioskiem inwestora oraz że analiza

przebiegu inwestycji powinna być dokonywana w postępowaniu w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

Oprócz przywołania w tym zarzucie art. 1 ustawy o inwestycjach drogowych Skarżąca nie wykazała, na czym ma polegać sprzeczność regulacji z tego artykułu z podanymi wzorcami kontroli, a tym samym odnośnie do tego artykułu skarga nie spełnia wymagań formalnych w postaci uzasadnienia niekonstytucyjności wymienionego przepisu.

Pierwsza część tego zarzutu, dotycząca związania wojewody wnioskiem inwestora i w związku z tym brakiem możliwości badania przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji celu publicznego, jest – co do istoty – identyczna z, jedynie inaczej sformułowanym, zarzutem z punktu pierwszego skargi. Dlatego te same argumenty, jak przytoczone uprzednio dla uzasadnienia braku spełnienia przesłanek dopuszczalności skargi w zakresie pierwszego zarzutu, aktualne są w odniesieniu do tej części zarzutu trzeciego.

Rozpoznające zarzuty Skarżącej organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne rzeczywiście wskazywały, że na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej doszło do wariantowania przebiegu tego przedsięwzięcia i na tym etapie strony wносиły uwagi co do projektowanej trasy. Stwierdzenie to jednak nie prowadziło do odstąpienia od analizy argumentów Skarżącej, wskazujących na naruszenie jej praw, i od badania zarzutów co do konieczności wyłączenia jej nieruchomości. Dokonywanie wariantowania przebiegu drogi na etapie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w żaden sposób nie wyklucza badania przesłanki niezbędności konkretnej nieruchomości dla realizacji celu publicznego na etapie wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji, czemu dały wyraz w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć organy administracji publicznej i sądy administracyjne orzekające w sprawie Skarżącej.

Skarżąca nie wykazała w dostateczny sposób związku między normatywną treścią zakwestionowanych w punkcie 3 *petitum* skargi przepisów a naruszeniem jej konstytucyjnych praw. Przepisy te – o czym była już mowa – nie regulują materialnych przesłanek pozbawienia własności nieruchomości, a ponadto nie odnoszą się do postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej. Tym samym ich zastosowanie oraz dokonywanie wariantowania przebiegu drogi na etapie postępowania w przedmiocie wydania decyzji „środowiskowej” nie mogło doprowadzić do naruszenia praw Skarżącej we wskazanym zakresie.

Reasumując całość powyższego wywodu, stwierdzić należy, że organy rozpoznające sprawę Skarżącej – wbrew jej twierdzeniom – brały pod uwagę materialnoprawną przesłankę wyłączenia w postaci niezbędności jej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego, a brak uregulowania tej przesłanki *expressis verbis* w ustawie o inwestycjach drogowych nie uchybia wskazanym w skardze zasadom konstytucyjnym. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi nie determinowała, w sensie normatywnym, treści ostatecznego orzeczenia w ten sposób, że prowadziłyby to do wskazanego w skardze naruszenia praw konstytucyjnie przysługujących Skarżącej.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego