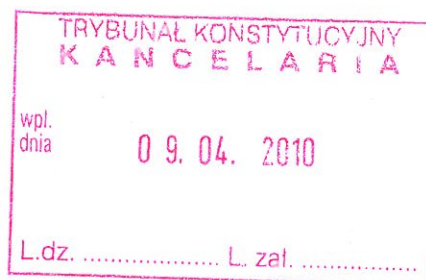




SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 9 kwietnia 2010 r.

Sygn. akt K 4/10



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 4/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 31 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 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.) **nie jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 31 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

1. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli jest art. 31 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.; dalej ustawa), który składa się z dwóch ustępów. Zgodnie z ustępem pierwszym: „Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”.

Natomiast brzmienie art. 31 ust. 2 ustawy jest następujące: „W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Zakwestionowany przepis ma zastosowanie w procedurze stwierdzania nieważności oraz sądowej kontroli decyzji administracyjnej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Artykuł 31 ust. 1 ustawy stanowi szczególną normę wobec ogólnych zasad zawartych w art. 156 § 2 i art. 158 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej k.p.a.) co do tzw. przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej dotkniętej wadami nieważności określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Postanowienie ustępu 2 badanego artykułu stanowi zaś podstawę ograniczenia ustawowego zakresu orzekania przez sąd administracyjny wobec wadliwej decyzji.

Istotą powyższej regulacji jest wyłączenie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji po spełnieniu przesłanek negatywnych w niej wskazanych.

2. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 31 ustawy jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Argumentując naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, iż regulacja art. 31 ustawy sprawia, że „obywatel posiadający formalny dostęp do sądu, biorący aktywny udział w postępowaniu zachowującym wszelkie wymogi jawności i sprawiedliwości, nie uzyska orzeczenia sądu rozstrzygającego o jego prawie majątkowym” (wniosek, s. 9). Artykuł 31 ustawy budzi wątpliwości wnioskodawcy również z uwagi na zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jak dowodzi wnioskodawca, zastosowany przez ustawodawcę środek ograniczający prawo do sądu we wskazanym aspekcie charakteryzuje się brakiem konieczności i nadmiernością ograniczenia, naruszając tym samym zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wniosek, s. 13).

Ponadto – według wnioskodawcy – kwestionowana regulacja narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji (prawo do własności). Wskazany przepis konstytucyjny, statuujący prawo podmiotowe, zawiera w sobie zarazem obowiązek państwa do wykreowania prawnych mechanizmów skutecznej ochrony prawa do własności. Wnioskodawca podnosi, że przyjęte w ustawie uproszczone zasady doręczeń powodują w praktyce, że zainteresowany podmiot nie jest w stanie w pełny sposób chronić swojego prawa do własności, bowiem decyzja nabiera waloru ostateczności na długo przed tym jak adresat decyzji dowiedział się o jej istnieniu (wniosek, s. 14).

W *petitum* wniosku wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli tylko art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu natomiast, oprócz tych przepisów, powołał się na art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej Konwencja). Artykuł 6 Konwencji statuuje prawo do rzetelnego procesu sądowego, co odpowiada regulacji art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „regulacja prawa do sądu w Konstytucji RP czyni zadość standardom wynikającym z art. 6 Konwencji Praw Człowieka i Obywatela (...). W doktrynie zwrócono nawet uwagę, że «w porównaniu do standardów międzynarodowych ochrony praw człowieka konstytucyjne ujęcie prawa do sądu ma szerszy zasięg, gdyż nie zawarto w nim ograniczenia przedmiotowego tego prawa,

w sensie powiązania go z konkretną kategorią spraw»" (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99).

Wobec powyższego należy przyjąć, że analizy i ustalenia poczynione na tle prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, odnoszą się także do art. 6 Konwencji.

3. Wzorce konstytucyjne

1. We wniosku jako wzorce kontroli art. 31 ustawy wskazano art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze względu na sposób sformułowania zarzutów zasadnicze znaczenie ma kwestia zgodności poddanego kontroli przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Pozostałe przepisy Konstytucji tworzą kontekst normatywny (zostały przywołane przez wnioskodawcę „w związku” z art. 45 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, że należy je traktować jako uzupełniające (pomocnicze) źródło oceny konstytucyjności art. 31 ustawy.

2. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia). Stosując inną typologię, w ramach art. 45 ust. 1 Konstytucji mieszczą się: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki (zob. wyroki TK z: 16 marca 2004 r.; sygn. akt K 22/03; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07; 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02).

Jak wskazuje się w doktrynie, prawo do sądu „oznacza możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności,

niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. (...). Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu rozpatrzenia sprawy" (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 1-2).

Trybunał Konstytucyjny uzupełnił wymienione wyżej elementy prawa do sądu o „prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Trybunał podkreślił również, że: „W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (...)”.

Prawo jednostki statuowane w art. 45 ust 1 to prawo zwrócenia się jedynie do organu noszącego miano sądu lub trybunału (por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 3-4). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście regulacji zawartej w Rozdziale VIII Konstytucji. (...) Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów Rozdziału VIII Konstytucji” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Zakres podmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

Prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest prawem osobistym każdego człowieka i granice korzystania z niego mogą być wprowadzone jedynie z przyczyn i w formie określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa nie tylko prawo podmiotowe, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny

państwa (por. np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 5-6; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na tle art. 21 i art. 64 Konstytucji, został ugruntowany pogląd, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3), to jest na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Istotnym elementem występującym w orzecznictwie Trybunału jest przy tym akcentowanie socjalnego aspektu prawa własności, który może uzasadniać zarówno jego ograniczenie — prawo własności nie stanowi bowiem swoistego *ius infinitum* — jak również nałożenie na właściciela określonych obowiązków, włącznie z przejściowym pozbawieniem go prawa pobierania pożytków z przedmiotu własności. Trybunał wskazuje jednak na konieczność starannego wyważenia interesów adresatów stanowionych norm prawnych, zwłaszcza jeżeli regulacja prawna, która nakłada na właściciela określone ciężary lub ograniczenia, nie ma charakteru publicznoprawnego, ale prywatnoprawny (zob. zwłaszcza wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99).

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności, musi być oceniana zarówno z punktu widzenia

art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i z punktu widzenia ogólnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady proporcjonalności. Ograniczenia prawa własności muszą zatem spełniać przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie”. Konieczność ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności (zob. m.in. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Badanie, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

4. Jak już wspomniano, prawa wynikające zarówno z przywołanego jako podstawowy wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i powołanego kontekstowo art. 64 ust. 1, nie mają charakteru absolutnego. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji określa warunki, od spełnienia których zależy dopuszczalność stanowienia zgodnych z Konstytucją ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie (przesłanka formalna) i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (przesłanki materialne), przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: a) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); b) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); c) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji «konieczności» (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

4. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności należy wskazać kontekst normatywny kwestionowanego przepisu.

Poddany kontroli konstytucyjności art. 31 ustawy stanowi element szczególnego mechanizmu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, którego celem jest sprawna realizacja inwestycji drogowych.

Szczególne zasady uregulowane w ustawie polegają na tym, iż ze względu na specyficzny charakter inwestycji drogowej, jako inwestycji obiektu liniowego przebiegającej przez wiele nieruchomości, ustawodawca połączył kilka odrębnych procedur i rozstrzygnięć administracyjnych w jedną procedurę, kończącą się decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowiącą podstawę rozpoczęcia robót budowlanych w zakresie budowy drogi publicznej.

Definicję legalną obiektów liniowych zawiera np. art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906) i należy rozumieć przez nie: „linie kolejowe, w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591, ze zm.), a także drogi wraz z budynkami, budowlami i urządzeniami przeznaczonymi do prowadzenia ruchu drogowego oraz sieci uzbrojenia terenu, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 i Nr 120, poz. 1268)”. Wspomniane obiekty przebiegają przez liczne nieruchomości gruntowe, stąd realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych ze swej natury wymaga ingerencji w prawo własności i inne prawa związane z nieruchomością. Nie sposób w związku z tym uniknąć kolizji konstytucyjnie chronionego prawa własności z realizacją celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych.

W celu usprawnienia inwestycji w zakresie dróg publicznych, jak już zaznaczono wyżej, ustawodawca połączył w ustawie kilka odrębnych procedur i rozstrzygnięć administracyjnych w jedną procedurę. Na skutek kumulacji kilku postępowań administracyjnych można więc wydać jedno rozstrzygnięcie administracyjne, w którym następuje skonkretyzowanie lokalizacji inwestycji, wydzielenie geodezyjne i prawne obszaru pod przyszłą drogę publiczną oraz ocena technicznego projektu budowy drogi, kończąca się – zawartym w tym samym rozstrzygnięciu – pozwoleniem na wykonywanie robót budowlanych. Decyzja ta, po uzyskaniu waloru ostateczności, powoduje też skutek materialno-prawny w postaci przeniesienia własności nieruchomości, na której przebiegać ma droga publiczna, na rzecz Skarbu Państwa (w przypadku dróg krajowych) lub właściwej jednostki

samorządu terytorialnego (w przypadku dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych), bez konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.

Ustawę, ze względu na jej czasowy zakres obowiązywania (do końca 2020 roku), należy postrzegać jako szczególną regulację prawną służącą realizacji inwestycji dróg publicznych. Wyznaczenie końcowego terminu jej obowiązywania wskazuje, iż ustawa ta nie jest rozwiązaniem o charakterze systemowym, lecz ma charakter epizodyczny, służący osiągnięciu konkretnie oznaczonego celu, skądinąd celu publicznego i społecznie pożądanego, jakim jest zwiększenie sieci dróg publicznych. Wskazana data utraty mocy obowiązującej ustawy nie jest przypadkowa, wiąże się bowiem z założeniami określonymi w decyzji Nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UE L 228 z 9 września 1996 r., s. 1), zmienionej decyzją Nr 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. UE L 201 z 7 czerwca 2004 r., s. 1; dalej Decyzja 884/2004/WE). W tych wytycznych większe znaczenie przyznaje się kluczowym projektom, a ograniczone fundusze budżetowe przeznacza się przede wszystkim na projekty będące przedmiotem europejskiego zainteresowania (sieci transeuropejskie) oraz wyznacza się perspektywy czasowe ich zakończenia do 2020 r. Administracje transportowe państw członkowskich i kandydujących (w tym administracja RP) dokonały, przy wsparciu Komisji, oceny potrzeb infrastruktury transportowej w celu zdefiniowania sieci, będącej przedmiotem wspólnego zainteresowania UE. Priorytetowe projekty, które zostały wskazane w załączniku do Decyzji 884/2004/WE, są podstawowymi elementami dla wzmocnienia spójności rynku wewnętrznego, w szczególności po rozszerzeniu UE w 2004 roku o 10 nowych państw. Projekty te mają na celu: „eliminację «wąskich gardeł» na trasach i/lub dodania brakujących ogniw w przepływie towarów (transyt) przy przekraczaniu naturalnych lub innych barier lub granic” (Decyzja 884/2004/WE, 7 motyw). Tak określone priorytety mają odzwierciedlenie przede wszystkim w przeznaczeniu funduszy Unii Europejskiej w perspektywie wieloletnich ram finansowych w latach 2007-2013 i 2014-2020.

Państwa członkowskie, które mają obowiązek wykonywania materialnych przepisów prawa UE, dysponują przy tym autonomią proceduralną. Wykreowane przez nie procedury muszą jednak zapewnić efektywność stosowania prawa UE. Przez pryzmat zapewnienia *effet utile* regulacjom unijnym postrzegać więc należy

szczególną regulację ustawy. Jej rozwiązania mają bowiem na celu umożliwienie jak najpełniejszego wykorzystania funduszy UE w zakresie inwestycji drogowych.

Ustawa, ze względu na swój epizodyczny i szczególny charakter, stanowi *lex specialis* zarówno wobec ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej u.g.n.), jak wobec k.p.a. oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej u.p.p.s.a.). Stanowi ona dopełnienie proceduralne wobec innych aktów prawnych mających charakter systemowych rozwiązań prawnych dla poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego liniowych obiektów budowlanych, jakimi są drogi publiczne.

2. Przechodząc do analizy zgodności art. 31 ustawy z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić co następuje.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się w żaden sposób do hipotezy normy zawartej w art. 31 ust. 1 ustawy. Przepis ten stosuje się bowiem w postępowaniu przed organem administracyjnym sprawującym nadzór nad legalnością ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przez pryzmat przesłanek stwierdzenia nieważności określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Wyznaczonym w tym przepisie dopuszczalnym zakresem orzekania związany jest zatem wojewoda, jeżeli ostateczną decyzją w sprawie stała się decyzja starosty, jak również minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, gdy przedmiotem oceny legalności w trybie art. 156 k.p.a. jest ostateczna decyzja wojewody lub ostateczna decyzja tego ministra, niezależnie od tego, jakiej kategorii drogi publicznej dotyczy.

Postępowanie regulowane w art. 31 ust. 1 ustawy toczy się więc przed organami administracji publicznej, których w żaden sposób nie można zakwalifikować jako sądów w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie są one bowiem ani niezależne, ani ich skład osobowy nie jest niezawisły. Pojęcie „sądu” na gruncie wypowiedzi TK nie nasuwa wątpliwości: „Ogólnie ujmując, pod tym pojęciem rozumie się sąd jako organ władzy: a) państwowej, b) sądowniczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji), c) odseparowany od legislatury i egzekutywy i niezależny od innych władz (art. 173 Konstytucji)” (por. wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04). Podobnie, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: „(...) pojęcie sądu jest determinowane w pierwszym rzędzie postanowieniami konstytucyjnymi, a przede wszystkim treścią

art. 175, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. (...) Funkcja gwarancyjna postanowień konstytucyjnych w tym zakresie polega bowiem nie tyle na sprowadzeniu działań sądów wyłącznie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale na powierzeniu im na zasadzie wyłączności tych funkcji, a więc na zakazie powierzania ich jakimkolwiek innym organom” (postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99).

Rzecznik Praw Obywatelskich argumentuje w uzasadnieniu wniosku, że art. 31 ust. 1 ustawy pośrednio wiąże sąd administracyjny w zakresie, w jakim ten orzekać będzie o legalności decyzji wydanej przez organ administracyjny drugiego stopnia (wniosek, s. 10). Należy jednak stwierdzić, że przytoczona argumentacja jest nietrafna z tego względu, że normą proceduralną regulującą aktywność orzeczniczą sądu administracyjnego jest tylko art. 31 ust 2 ustawy. Oceniając legalność decyzji wydanej na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy, sąd będzie działał w oparciu o przepisy u.p.p.s.a. (art. 145 u.p.p.s.a. lub art. 151 u.p.p.s.a.)

Podsumowując, ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli, art. 31 ust. 1 ustawy **nie jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Analizie zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 można i należy poddać art. 31 ust. 2 ustawy. Przepis ten wprowadza ograniczenie w ustawowym zakresie orzekania przez sąd administracyjny wobec decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, a od dnia rozpoczęcia budowy drogi upłynęło 14 dni.

Analizowany przepis nie wyłącza w ogóle możliwości zwrócenia się do sądu administracyjnego, lecz tylko ogranicza kompetencje jurysdykcyjne sądu.

Uprawnienia sądów administracyjnych określa ogólnie art. 184 zd. 1 Konstytucji, który stanowi o sprawowaniu przez nie, w zakresie wyznaczonym w ustawie, „kontroli działalności administracji publicznej”. Sformułowanie to powtarza art. 3 § 1 *ab initio* u.p.p.s.a. Zakres wykonywanej przez sądy administracyjne kontroli precyzują dalsze przepisy u.p.p.s.a., w tym art. 3 § 2, który kategoryzuje przedmiot skarg. Uwzględniając skargę, sąd uchyla, stwierdza nieważność albo niezgodność z prawem bądź bezskuteczność zakwestionowanego aktu (czynności). W wydanym wyroku sąd formułuje ocenę prawną działania bądź zaniechania administracji.

Należy podkreślić, że ustawa wprowadza omawiane ograniczenie nie w odniesieniu do wszystkich decyzji zezwalających na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, lecz jedynie wobec decyzji, którym został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (czego zdaje się nie uwzględniać w argumentacji wnioskodawca) i gdy jednocześnie w dniu orzekania przez sąd upłynęło 14 dni od rozpoczęcia robót budowlanych.

Dopiero kumulatywna realizacja obu tych przesłanek powoduje ograniczenie w zakresie jurysdykcji sądu administracyjnego.

4. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku analiza możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogi publicznej. Ograniczenie zakresu orzekania sądu administracyjnego w art. 32 ust. 2 dotyczy takiej sytuacji, w której przedmiotem jego oceny jest ostateczna decyzja wydana przez organ drugiej instancji odnosząca się do decyzji organu pierwszej instancji, której organ nadał rygor natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ustawy decyzji może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności tylko na wniosek zarządcy przyszłej drogi publicznej (charakter wnioskowy), stąd rygor ten nie może być nadany z urzędu przez orzekający organ.

Dodatkową przesłanką nadania rygoru natychmiastowej wykonalności jest uzasadnienie go interesem społecznym lub gospodarczym.

Jak wskazuje się w literaturze, zarządca drogi powinien określić, w czym przejawia się interes społeczny lub interes gospodarczy oraz dlaczego wymaga on nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Droga publiczna z samej definicji ma służyć użyteczności ogółu co do prowadzenia na niej ruchu pojazdów, dlatego też nie można za uzasadniony interes społeczny do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności przyjmować takich celów lub okoliczności, których realizacji służy wybudowanie drogi, ponieważ mogłoby to nastąpić w każdej sytuacji (M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 242).

Potrzeba zastosowania rozwiązania przyjętego w art. 17 ustawy musi być indywidualnie uzasadniona *a casu ad casum* do każdej konkretnej nieruchomości (wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 804/07). Niemniej jednak orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że planowane terminy realizacji inwestycji, finansowanie inwestycji z funduszy europejskich (przedłużający

się proces przygotowania inwestycji do realizacji może doprowadzić do cofnięcia przeznaczonych na ten cel środków z Unii Europejskiej), poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników dróg są zawsze „uzasadnionym przypadkiem” w rozumieniu tego przepisu (wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1447/06; wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1415/07). Co warto podkreślić, interpretacja art. 17 ust. 1 ustawy nie może być poddawana wykładni rozszerzającej (wyrok WSA w Warszawie z 18 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 871/06).

Skutkiem decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności jest przede wszystkim jej bezzwłoczna realizacja w zakresie wydania posiadania nieruchomości, w tym opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń (w przypadku nieruchomości zabudowanych) przez dotychczasowego jej właściciela i odpowiednio przez jej dotychczasowego użytkownika wieczystego, a także przez każdego innego posiadacza nieruchomości, lokalu i innych pomieszczeń. Nie ma wówczas zastosowania art. 16 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym decyzja zezwalająca na inwestycję określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, a termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

W związku z powyższym należy zauważyć, że już sytuacja nadania rygoru natychmiastowej wykonalności ma charakter wyjątkowy i musi być uzasadniona indywidualną sytuacją przyszłego zarządcy drogi, gdy zaistnieją okoliczności o charakterze niestandardowym, z samej definicji nie mogące wystąpić w każdym przypadku budowy drogi publicznej. Praktycznym sensem nadania rygoru natychmiastowej wykonalności jest możliwość natychmiastowego przystąpienia do realizacji inwestycji budowlanej.

Na tle poczynionych ustaleń dostrzec należy *ratio legis* ograniczenia w zakresie orzekania sądu administracyjnego płynącego z art. 31 ust. 2 ustawy.

Pomimo faktu, że decyzja organu pierwszej instancji, gdyż jedynie do takiej może się odnosić rygor natychmiastowej wykonalności, obarczona jest wadami wymienionymi w art. 156 k.p.a. lub została wydana w postępowaniu obciążonym błędami wskazanymi w art. 145 k.p.a., wywołała ona już na tyle daleko idące skutki, że ustawodawca zdecydował się na wyłączenie możliwości wyeliminowania jej z obrotu przez sąd administracyjny, dając w tym zakresie prymat interesowi

publicznemu, wykazanemu już przy nadawaniu rygoru natychmiastowej wykonalności.

Jak wskazuje art. 31 ust. 2 ustawy drugą, niezbędną przesłanką zastosowania ograniczenia w zakresie orzekania sądu administracyjnego jest upływ 14 dni w dniu orzekania sądu, liczonych od dnia rozpoczęcia robót budowlanych.

Ograniczenie zakresu orzekania sądu administracyjnego w omawianych okolicznościach uwarunkowane zostało upływem terminu ponad 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera wyznaczony sądowi administracyjnemu w art. 11g ust. 2 ustawy termin 2 miesięcy na rozpatrzenie skargi. Sąd nie będzie bowiem mógł wyeliminować z obrotu prawnego decyzji, jeżeli będzie orzekał w dniu przypadającym po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi nawet wtedy, jeżeli skarga wpłynęła do sądu przed upływem tego terminu. Skargę do sądu administracyjnego składa się przy tym za pośrednictwem organu orzekającego w drugiej instancji.

Niemożliwość wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji w omawianych okolicznościach będzie skutkować koniecznością stwierdzenia przez sąd, iż zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa w sposób określony w art. 145 lub art. 156 k.p.a. Celowościowa wykładnia zakwestionowanego przepisu pozwala uznać, iż przepis ten ogranicza dopuszczalność uchylecia decyzji z powodu jej wadliwości, niezależnie od tego, jakimi wadami decyzja ta jest dotknięta. Odnosi się bowiem do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności w pierwszej instancji, skutkiem której rozpoczęto budowę drogi, ponosząc już z pewnością określone nakłady na tę budowę, zwłaszcza w zakresie doprowadzenia nieruchomości do stanu faktycznego umożliwiającego prowadzenie robót budowlanych.

Realizacja przesłanki z art. 31 ust. 2 ustawy stanowi okoliczność do wydania przez sąd administracyjny orzeczenia wobec wadliwej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 3 u.p.p.s.a.

Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku dowodzi, że: „w przypadku prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia przez sąd chodzi o to, że rozstrzygnięcie ma przybrać formalną postać orzeczenia sądowego. W sensie materialnym, sąd ten powinien rozstrzygnąć o istocie (*meritum*) stosunku prawnego, a jego orzeczenie powinno odnosić skutek w sferze praw i obowiązków podmiotu” (wniosek, s. 10). Tymczasem zauważyć należy, że w przypadku sądów administracyjnych ich

uprawnienia orzecznicze mają w zasadzie charakter kasacyjny. Nie mogą więc one rozstrzygać co do istoty sprawy stanowiącej przedmiot zaskarżonego aktu (por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, II wydanie, Warszawa 2006, s. 309).

Kasacyjne co do zasady orzekanie przez sądy administracyjne uzupełnione jest stosowaniem przez nie dodatkowych środków ochrony praw.

Nie bez przyczyny w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych (Rec (2004) 20), pojęcie użyte w jej tytule zdefiniowano jako badanie i rozstrzyganie przez sąd o zgodności z prawem aktu administracyjnego oraz „podejmowanie odpowiednich środków”, z wyłączeniem sprawowania kontroli zastrzeżonej dla sądu konstytucyjnego. Przyjęta w rekomendacji koncepcja sądowej kontroli aktów administracyjnych wykracza poza samą ocenę legalności zaskarżonego aktu i obejmuje kompetencję do jego wzruszenia lub przyznania odszkodowania (por. Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjne postępowanie sądowo-administracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 5 i n.).

W niektórych systemach prawnych odszkodowanie od organu administracji orzekane przez sąd należałoby zaliczyć do podstawowych środków ochrony przysługujących skarżącemu. W polskich warunkach stosowanie tego środka ma charakter subsydiarny. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu administracji pełni przede wszystkim funkcję kompensacyjną, zaś jej dochodzenie przez uprawniony podmiot uzależnione jest od uprzedniego wydania przez sąd administracyjny orzeczenia wymagającego podjęcia czynności wykonawczych. Dopełnieniem tego uregulowania jest art. 287 pkt 2 u.p.p.s.a. przyznający roszczenie odszkodowawcze stronie, która poniosła szkodę w sytuacji, gdy sąd administracyjny w orzeczeniu stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną umożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu (por wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

W takiej sytuacji decyzja pozostaje w obrocie prawnym, nie można jej z niego usunąć, ale trzeba dokonać jej oceny prawnej oraz otworzyć stronie drogę do dochodzenia roszczeń z tytułu szkód, jakie mogła ona ponieść z powodu nieważności decyzji (J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Zielona Góra 1997, s. 145).

Strona w sytuacji uzyskania wyroku potwierdzającego wydanie wadliwej decyzji co prawda nie uzyska wyroku eliminującego ją z obrotu, jednak na podstawie uzyskanego orzeczenia, jeżeli udowodni powstanie szkody na skutek ocenianej decyzji, będzie mogła zgłosić roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Celem uzupełnienia analizy, wskazać należy, że ograniczenie kompetencji orzeczniczej sądu administracyjnego w sytuacji kontroli wadliwej decyzji przewiduje także art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. Nr 173, poz. 1219, dalej; ustawa o EURO 2012). Przepis ten stanowi analogicznie do art. 31 ust. 2 ustawy, że: „w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia Euro 2012, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a.”. Ustawa o EURO 2012, podobnie jak ustawa, ma charakter epizodyczny (obowiązuje do 31 grudnia 2012 r.), decyzje wydawane na jej podstawie mają skutek materialno-prawny w postaci odjęcia bądź ograniczenia prawa własności i innych praw rzeczowych, a jej szczególne regulacje proceduralne podyktowane są koniecznością zapewnienia realizacji zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwo polskie.

5. W aspekcie analizy zgodności z Konstytucją należy zbadać, czy ograniczenie w zakresie orzekania sądu administracyjnego ustanowione w art. 31 ust. 2 ustawy i wyłączające tym samym możliwość uzyskania przez stronę wyroku skutkującego bezpośrednio w sferze jej praw majątkowych, rozstrzygającego spór z organem administracyjnym, który decyzje wydał, spełnia warunki przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Klauzula dopuszczalności ograniczeń wolności i praw jednostki ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy formalnej podstawy ewentualnych ograniczeń, którą może być tylko ustawa. Druga dotyczy przesłanek ograniczeń (sześć przesłanek), trzecia zaś stanowi gwarancję nienaruszalności istoty wolności i prawa.

Wymóg ustawy jako formalnej podstawy ograniczeń wolności i praw został spełniony w badanej sprawie.

Druga część klauzuli dopuszczającej ograniczenia praw i wolności jednostki dotyczy materialnych przesłanek ograniczeń. Łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że wyrażają one wszystkie koncepcje interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Art. 31 ust. 3 Konstytucji to „rozpisanie” ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 22).

Z perspektywy poddanej pod ocenę regulacji, przesłanką, która usprawiedliwia ograniczenia wolności i praw jednostki jest przesłanka „porządku publicznego”. Porządek publiczny rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z „państwem”. Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Na tle powyższych ustaleń zakresu przesłanki „porządku publicznego”, uprawnionym jest pogląd, że sprawna realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych, która służy rozwinięciu sieci dróg publicznych w Polsce, uwzględniającej nie tylko ilość poruszających się po tych drogach pojazdów, ale także użyteczność tych dróg dla społecznego i urbanizacyjnego rozwoju danego terytorium, mieści się w tymże zakresie.

Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji można wywieść wymaganie niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* regulacji ograniczającej korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

Zarówno wymóg niezbędności i przydatności wydaje się być zrealizowany, gdyż jak wskazał Trybunał: „Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych” (wyrok z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05).

Warto nadmienić, że uzasadniając zarzut braku konieczności ograniczenia zakresu orzekania sądów administracyjnych, wnioskodawca błędnie przytoczył motywację ustawodawcy, powołując się na uzasadnienie projektu ustawy 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.).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych warunkach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych z dnia 11 lipca 2006 r. (druk sejmowy nr 854/V kad.) i jego uzasadnienie, na które powołuje się wnioskodawca, dotyczą ówczesnego art. 9 ustawy, który jest odpowiednikiem aktualnie obowiązującego art. 11g ust. 3 ustawy (nie zaś art. 31 ustawy). Omawiając *ratio* regulacji projektodawcy wyjaśniali, że chociaż przepisy k.p.a. i u.p.p.s.a. przewidują częściowe uchylenie decyzji, praktyka jest inna; zazwyczaj decyzje są uchylane w całości przez organy II instancji i sądy administracyjne, co w sposób zasadniczy hamuje proces inwestycyjny. Zaproponowano więc wprowadzenie ust. 3 do art. 9 ustawy, co miało, zdaniem projektodawców, zapobiec nieuzasadnionemu powtarzaniu całego postępowania zmierzającego do wydania decyzji lokalizacyjnej dla całości inwestycji w sytuacji, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji lokalizacyjnej. Rozwiązanie to miało znacznie przyspieszyć proces realizacji inwestycji poprzez skrócenie postępowania administracyjnego i sądowego.

Przytaczane przez wnioskodawcę uzasadnienie nie leżało więc u podstaw kwestionowanej regulacji (por. wniosek, s. 12-13). Na gruncie nowelizacji ustawy z 2008 roku utrzymano przepisy ustawy z 2003 r. dotyczące krótkich okresów na stwierdzenie nieważności decyzji w związku z rozpoczęciem realizacji inwestycji (ówcześnie obowiązujący art. 32 ustawy, będący odpowiednikiem art. 31 aktualnego brzmienia ustawy). Motywy ustawodawcy, który zdecydował się ograniczyć zakres orzekania przez sądy administracyjne, zostały zamieszczone w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych z dnia 30 sierpnia 2002 r. (druk sejmowy nr 858/IV kad.). Jego celem było: „Zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji dróg krajowych. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju” (druk sejmowy nr 858/IV kad., s. 17). Ustawa, która z założenia miała być regulacją nadzwyczajną i epizodyczną, sankcjonowała zatem fakt, że: „Rozpoczęcie budowy drogi jest procesem praktycznie nieodwracalnym. Stąd zapis, że po rozpoczęciu budowy drogi nie może nastąpić stwierdzenie nieważności albo uchylenie pozwolenia na jej budowę” (druk sejmowy nr 858/IV kad., s. 22). Wobec powyższego, trudno uznać, że wnioskodawca trafnie uzasadnił zarzut braku niezbędności w ograniczeniu praw jednostek.

Kryterium proporcjonalności *sensu stricto* zastosowania ograniczenia, którym posługuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji, oznacza obowiązek wyboru przez ustawodawcę jak najmniej uciążliwego środka. W sytuacji, gdy cel obrany przez ustawodawcę możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, pociągającego za sobą mniejszą ingerencję w prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne. Pogląd ten znalazł wielokrotnie potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98 oraz 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00).

Zauważyć należy, że wyłączenie w zakresie możliwości uzyskania orzeczenia w sądzie administracyjnym w badanym przypadku została ograniczona tylko i wyłącznie do decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, a w dniu orzekania upłynęło 14 dni od rozpoczęcia prac budowlanych. W przypadkach innych decyzji sąd może orzec o wyeliminowaniu z obrotu rozstrzygnięć obarczonych

wadami. Ustawodawca zastosował więc ograniczenie w możliwie największym zakresie spraw.

Wnioskodawca podniósł zarzut nadmierności ograniczenia (rozumianej jako naruszenie proporcjonalności *sensu stricto*) ze względu na uproszczone zasady doręczeń zastosowane w ustawie.

Decyzja organu pierwszej instancji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności zgodnie z wymogami art. 17 ustawy, staje się decyzją wykonalną od chwili jej doręczenia uprawnionym stronom, uwzględniając publiczny sposób jej doręczenia ze skutkami wynikającymi z art. 49 k.p.a. Możliwość uproszczonego sposobu doręczenia decyzji przez ogłoszenie lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym terytorium przewiduje art. 49 k.p.a., odsyłając w tym zakresie do przepisów szczególnych. Rozwiązanie takie jest racjonalne zwłaszcza w przypadku, gdy mamy do czynienia z wielością stron, w celu oszczędzenia kosztów postępowania. W przypadku realizacji inwestycji drogi publicznej, która jest liniowym obiektem budowlanym, bardzo często mamy do czynienia z kilkuset stronami. Wówczas, zgodnie z art. 49 k.p.a., doręczenie uważa się za skutecznie dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia treści decyzji.

Ustalenie daty skutecznego doręczenia decyzji ma znaczenie dla obliczenia biegu terminu na złożenie odwołania do organu drugiej instancji, co z kolei warunkuje możliwość skorzystania z sądowej kontroli administracji.

Należy jednakże zauważyć, że ze względu na materialnoprawny skutek uzyskania przez decyzję waloru ostateczności (nabycie *ex lege* prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego), ustawodawca uregulował w szczególny sposób doręczenia decyzji w art. 11f ust. 3 ustawy.

Właściwe organy administracyjne doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Są to obowiązkowe formy publicznego ogłoszenia o wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji.

Poza wskazanymi formami publicznego ogłaszania o wydaniu decyzji, ustawodawca nałożył na organ orzekający obowiązek pisemnego zawiadomienia

dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych skutkami prawnymi tej decyzji o jej wydaniu. Takie zawiadomienia powinny więc być wysłane do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, które chociażby częściowo znalazły się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi publicznej, oraz do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, wobec których określono w decyzji ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości potrzebnych na czas przebudowy sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych, oraz po zakończeniu tej przebudowy w przypadku realizacji na tych nieruchomościach stosownych obiektów związanych z przebudowanymi sieciami lub innymi drogami publicznymi. Zawiadomienia te wysyłane są na adres znajdujący się w ewidencji gruntów i budynków, która rejestruje stan prawny nieruchomości w wymiarze informacyjnym na podstawie dokumentów źródłowych, służących ustalaniu stanu prawnego. Nie stanowi jednak urzędowego rejestru służącego do ustalania stanu prawnego nieruchomości. Stan prawny wpisany do ewidencji gruntów ma zatem charakter jedynie informacyjny i może nie być aktualny.

Jednym z zarzutów wnioskodawcy było właśnie wskazanie na ową uproszczoną formę zawiadomienia o wydanej decyzji, którego doręczenie na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Wnioskodawca podniósł, że bardzo często adres widniejący w ewidencji nieruchomości jest nieaktualny i *de facto* strony nie otrzymają nigdy zawiadomienia o wydanej decyzji.

Należy po pierwsze stwierdzić, że doręczenie zawiadomienia o wydaniu decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogi publicznej nie ma skutku procesowego, a jedynie informacyjny. Od doręczenia zawiadomienia nie biegają dla jego adresata żadne terminy istotne dla dokonania czynności procesowych. W sferze proceduralnej doręczenie zawiadomienia nie wywiera więc żadnych skutków. Charakter procesowy ma natomiast ustalenie daty doręczenia zgodnie z art. 49 k.p.a., czyli doręczenia przez obwieszczenie. Po drugie zaś, należy zauważyć, że zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) właściciele nieruchomości oraz inne osoby władające nieruchomościami (w tym użytkownicy wieczystości), zobowiązane są zgłaszać właściwemu staroście (prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków obejmującą obręb, w którym położona jest dana nieruchomość) wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian, za wyjątkiem przypadku, gdy

zmiany w zakresie danych ewidencyjnych są wynikiem decyzji właściwych organów. Niedopełnienie obowiązków ustawowych przez jednostki nie może być czynnikiem, który ustawodawca musiałby uwzględniać konstruując przepisy dotyczące doręczeń.

Z powyższych względów nie można uznać argumentów wnioskodawcy przemawiających za nadmiernością ograniczeń przyjętych w ustawie za zasadne.

Mając na względzie cel, któremu służy art. 31 ust. 2 ustawy, należy stwierdzić, że ustanowienie ograniczenia w korzystaniu z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w analizowanym aspekcie znajduje usprawiedliwienie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Zdaniem wnioskodawcy, wyłączenie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przez sąd administracyjny w trybie art. 31 ust. 2 nie tworzy właściwych mechanizmów ochronnych dla prawa do własności, wymaganych art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do analizy zgodności art. 31 ust. 2 ustawy z art. 64 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić co następuje.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. art. 12 ust. 4 ustawy) jest innym tytułem prawnym nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego niż decyzja w przedmiocie wywłaszczenia. Nabycie prawa własności na gruncie ustawy następuje bowiem z mocy samego prawa i nie jest przedmiotem orzekania w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, lecz stanowi skutek prawny tej decyzji, gdy stanie się ona ostateczna. Zasadnicze znaczenie w art. 12 ust. 4 ustawy ma sformułowanie, iż nieruchomości lub ich części „stają się z mocy prawa własnością” odpowiednich podmiotów publicznoprawnych. Oznacza to, iż uzyskują one prawo własności nieruchomości lub ich części, także wobec nieruchomości o nieuregulowanym lub trudnym do uregulowania stanie prawnym. Mechanizm ten nie jest zatem klasycznym przejmowaniem prawa własności od podmiotów, którym prawa te dotychczas przysługują, lecz stanowi o powstaniu prawa własności po stronie podmiotów publicznoprawnych. Oczywiście jest, iż skutkiem powstania prawa własności po stronie podmiotów publicznoprawnych w przypadku nieruchomości o ustalonym właścicielu, jest odebranie tego prawa dotychczasowemu podmiotowi i nadanie go przez ustawodawcę podmiotowi publicznoprawnemu właściwemu do wybudowania drogi publicznej o określonej kategorii. Należy więc stwierdzić, że mamy w tym

przypadku do czynienia z decyzją o skutku wywłaszczającym. Pojęcie wywłaszczenia nie zostało zdefiniowane w ustawie, z mocy jej art. 23 w sprawach nieuregulowanych w Rozdziale 3 – „Nabywanie nieruchomości pod drogi”, stosuje się przepisy u.g.n. Zgodnie z wyrokiem NSA nie ma podstaw, aby w ramach wykładni systemowej, w postępowaniu uregulowanym w ustawie, nie odwoływać się do pojęcia wywłaszczenia sformułowanego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a szczegółowo zdefiniowanego w art. 112 ust. 2 u.g.n. (wyrok z 18 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1320/2007). Pojęcie to pełni w systemie prawa rolę podstawową, jeśli chodzi o wywłaszczanie nieruchomości (por. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczanych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 26). W myśl art. 112 ust. 2 u.g.n.: „Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę odjęcia prawa własności i w związku z tym ustawa, czyniąc jednocześnie zadość art. 21 ust. 2 Konstytucji, przewiduje odszkodowanie za utratę własności nieruchomości, którego obliczanie i wypłata odbywa się zasadniczo w trybie u.g.n. (art. 18 ustawy).

Odszkodowanie powinno być słuszne, co oznacza, że powinno stanowić ekwiwalent wartości wywłaszczonej nieruchomości (por. wyrok TK z 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90). Odszkodowanie ma na celu naprawienie poszkodowanym wyrządzonej – wskutek wywłaszczenia – szkody. Z zasady ma charakter pieniężny, jednakże zgodnie z art. 131 u.g.n. w ramach odszkodowania należnego właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu może być przyznana, za jego zgodą, nieruchomość zamienna (G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 1094 i n.). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 1990 r. (sygn. akt K 1/90) stwierdził, iż: „słuszne odszkodowanie – to odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność”. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił, lub, ujmując szerzej, takie, które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową, jaką miał przed wywłaszczeniem. Odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone, i to nie tylko przez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny

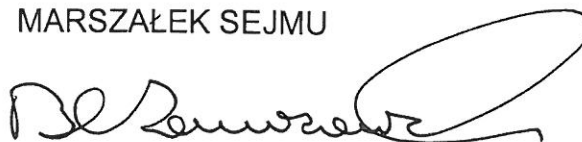
w Warszawie: „To słuszne odszkodowanie, w każdym przypadku musi być rozumiane, zgodnie z uregulowaniami przyjętymi w polskim systemie prawnym, jako wynagrodzenie poniesionej szkody, ponieważ osoba wywłaszczona nie może ponieść straty materialnej z tego powodu, że jej nieruchomości została wywłaszczona” (wyrok z 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/WA 718/2008).

Oprócz odszkodowania za utraconą nieruchomości, strona, która uzyska wyrok sądu administracyjnego stwierdzający, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów, ma prawo – wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji – do wynagrodzenia szkody, jaka została jej wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Dochodzenie roszczeń odbywa się w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Z orzecznictwa TK wynika, że: „użyte w Konstytucji pojęcie «szkody» powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. (...) Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym jak i niemajątkowym” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

W opinii Sejmu należy uznać, iż brak jest przesłanek pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności art. 31 ust. 2 ustawy.

7. Uwzględniając wcześniejsze rozważania, należy stwierdzić, że art. 31 ust. 1 ustawy **nie jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 31 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski