



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18. 06. 2014 r.

IV. 7006.21.2014/ZA/MSu

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm.) - dalej: p.p.s.a. w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę

o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?

UZASADNIENIE

1)

Powodem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z niniejszym pytaniem prawnym jest zasadnicza rozbieżność istniejąca w orzecznictwie sądów administracyjnych, a dotycząca zakresu kognicji organu administracji publicznej, rozpoznającego wnioski inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.; dalej: specustawa).

Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy, właściwy organ (wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych) wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek zarządcy drogi. Wniosek o wydanie decyzji zawiera szereg elementów wskazanych w art. 11 d specustawy, w tym m.in. mapę w skali co najmniej 1:5.000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu czy projekt budowlany. Wydając tę decyzję organ ocenia więc czy wniosek spełnia liczne wymogi wynikające nie tylko z przepisów specustawy, ale również z przepisów innych ustaw, w tym w szczególności z odpowiednio stosowanych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. 2013 r., poz. 1409 ze zm.). Koniecznym jest także podkreślenie, iż nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (art. 11e specustawy). W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, iż taki zapis ustawy może wskazywać na związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, który nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. Określenie, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną, oznacza, iż w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia (zob. Patrycja Antoniak, Maksymilian Cherka, Filip M. Elżanowski, Krzysztof A. Wąsowski „Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz” WKP 2012, uwagi do art. 11e ustawy).

Obecny kształt ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest w zasadniczej mierze wynikiem nowelizacji tej ustawy z dnia 25 lipca 2008 r., której celem było zintegrowanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi z decyzją o pozwoleniu na budowę w ramach jednej decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W rezultacie tej nowelizacji organ administracji, rozstrzygając wniosek inwestora, ocenia całość zamierzenia inwestycyjnego, które po zatwierdzeniu wniosku decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie podlega już dalszej kontroli przez organy administracji publicznej i jest podstawą do rozpoczęcia prac budowlanych.

Szczególność doniosłość rozstrzygnięcia w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wynika również z tego, iż wskazane we wniosku nieruchomości stają się z mocy prawa własnością publiczną w momencie uzyskania przez decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji drogowej waloru ostateczności (art. 12 ust. 4 specustawy). Oznacza to, że decyzja realizująca interes inwestora budowlanego, którym jest zarządca drogi, bez przeprowadzania odrębnego postępowania wywłaszczeniowego odejmuje własność osobie trzeciej.

Wielkość skutków wywoływanych decyzją powoduje, że jej legalność należy rozpatrywać nie tylko na płaszczyźnie zgodności z wymogami formalnymi wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej przewidzianymi przez art. 11 d ustawy, lecz również na tle unormowań dotyczących instytucji wywłaszczenia. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma treść art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, która wprowadza jako zasadę ochronę własności prywatnej. Zgodnie z ustępem drugim tego artykułu dopuszczalność wywłaszczenia (a więc pozbawienia własności aktem indywidualnym) jest obwarowana warunkami w postaci celu publicznego, niezbędności wywłaszczenia i słusznego odszkodowania. Ta regulacja konstytucyjna znalazła swoje odzwierciedlenie w treści art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U z 2014 r., poz. 518 ze zm.) – dalej jako: u.g.n., zgodnie z którym 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.

Na zakres kognicji organu rozpoznającego wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wpływ mają także postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) – dalej jako ustawa o ocenach. Zgodnie z art. 11a ust. 4 specustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Ocena ta, co do zasady, przeprowadzana jest w ramach postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które z mocy art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy o ocenach

poprzedza wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Samo wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagane jest przez art. 71 ust. 2 ustawy o ocenach dla każdego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Katalog takich przedsięwzięć został określony przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.), w którym do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi inne niż autostrady lub drogi ekspresowe, o nie mniej niż czterech pasach ruchu, na łącznym odcinku nie mniejszym niż 10 km. Rozporządzenie wśród przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymienia także drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż zaliczone do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (§ 3 ust. 1 pkt 60).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co wynika z art. 86 ustawy o ocenach. Związanie to jest bardzo silnie podkreślane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, iż *„Następstwem prawnym rozwiązania przyjętego w art. 86 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku jest pełne związanie organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy”* (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II OSK 710/11, LEX nr 1217447). Związanie to powoduje, iż *„określone w decyzji środowiskowej warunki realizacji przedsięwzięcia, nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, zmieniane, wiążą organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej też co do trasy przebiegu planowanej drogi”* (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r., II OSK 2520/12, LEX nr 1354937).

2)

Powyżej opisane regulacje prawne powodują, iż określenie zakresu kognicji organu administracji rozpoznającego wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest niezwykle istotną kwestią, ponieważ zakres i przedmiot postępowania głęboko ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności. Jednocześnie w praktyce funkcjonowania organów administracji kwestia ta powoduje wątpliwości, które nie znalazły do tej pory jednolitego rozstrzygnięcia w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wątpliwości co do zakresu kognicji

organu skupiają się zasadniczo na kwestii zakresu dopuszczalności analizowania przez organ niezbędności i celowości realizacji inwestycji drogowej w kształcie przedstawionym we wniosku inwestora. Warto tu zaznaczyć, iż wyłączeniowe skutki wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie ograniczają się jedynie do obszarów zajętych pod planowane jezdnie, ale dotyczą również obszarów objętych wnioskiem, na których realizowana ma być cała infrastruktura towarzysząca drodze publicznej tj. parkingi, miejsca obsługi podróżnych, wiadukty, wjazdy i zjazdy z dróg publicznych. Przy analizowaniu zakresu kognicji organów administracji publicznej przy rozpoznawaniu wniosku inwestora należy mieć więc na uwadze, iż wnioskiem nie jest objęta sama droga w sensie technicznym, o ściśle określonych w przepisach wykonawczych parametrach technicznych, ale całe zamierzenie inwestycyjne zawierające rozmaite składowe inwestycje, których niezbędność dla realizacji celu w postaci budowy sieci komunikacyjnej nie jest zdeterminowana przepisami prawa.

O ile jest bowiem oczywiste, iż sama decyzja wywierająca skutek wyłączeniowy musi być oceniana w kontekście przesłanek niezbędności wyłączenia sformułowanych w art. 21 ust. 2 Konstytucji, to już dopuszczalność odnoszenia tej przesłanki do konkretnego projektu przebiegu inwestycji, określonego przez inwestora we wniosku, budzi liczne wątpliwości. Trzeba tu także zaznaczyć, iż wątpliwości te pojawiły się już na tle brzmienia specustawy przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 25 lipca 2008 r., gdyż wydawana w obowiązującym wtedy stanie prawnym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi na mocy art. 12 ust. 4 także wywierała skutek w postaci wyłączenia nieruchomości wydzielonych liniami rozgraniczającymi teren zgodnie ze wnioskiem. Wyłączeniowy charakter decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi został bowiem określony już ustawą 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).

Przedstawione wątpliwości doprowadziły do wykrystalizowania się dwóch linii orzeczniczych sądów administracyjnych. Pierwsza z nich, która wydaje się dominować w orzecznictwie, podkreśla, iż organ nie może oceniać racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany.

W stanowisku tym podkreśla się, iż organ „nie może zatem dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. To bowiem inwestor dokonuje wyboru najkorzystniejszych, w jego ocenie, rozwiązań

odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia drogowego. Rolą orzekającego w sprawie organu jest natomiast sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz, czy koncepcja składającego taki wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo, w tym rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie” (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 kwietnia 2013 r., II SA/Rz 1133/12, Lex nr 1316915). Podobny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 lutego 2013 r. (VII SA/Wa 1574/12, LEX nr 1324118) podkreślając związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wyroku tym sąd administracyjny odwołał się do treści art. 11e specustawy, zgodnie z którym nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami, a także stwierdził, iż: „Zgodnie z przepisami ustawy o realizacji inwestycji drogowych Starosta pełni w procesie budowy drogi krajowej funkcję organu administracji, który jest zobowiązany wyłącznie do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie jest natomiast upoważniony do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, ani też do zmiany proponowanych rozwiązań. Inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno wykonawczych inwestycji”.

Pogląd o związaniu organu wnioskiem inwestora w zakresie wskazanej lokalizacji i braku uprawnień do kwestionowania przebiegu inwestycji w aspekcie "sprawiedliwego" podziału nieruchomości został - co do zasady - wyrażony również w wyroku NSA w Warszawie z dnia 11 października 2011 r. (sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000). Należy jednak zauważyć, iż w uzasadnieniu tego wyroku NSA dopuszcza się weryfikację „zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego, zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich”, jak również akceptuje się dopuszczalność oceny przez organ niezbędności realizacji celu inwestycji, jako przesłanki ingerencji w prawo własności nieruchomości. Ta weryfikacja, jak wydaje się wynikać z uzasadnienia wyroku, ma jednak na celu nie samą kontrolę zasadności poszczególnych rozwiązań wskazanych we wniosku, ale ma na celu zbadanie niezbędności inwestycji do realizacji ogólnego celu przedsięwzięcia drogowego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „wspomniana ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Sąd nie dopatruje się naruszenia przepisów Konstytucji w regulacji ustawy. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w

formie odszkodowania (art. 12 ust. 4 w zw. z ust. 4a). Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy ustawy są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 704/09). Takim celem jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji (przebiegającej przez część nieruchomości, stanowiącej własność skarżącej spółki), która jak wynika ze sprawy stanowi konieczną inwestycję celu publicznego”.

Taki pogląd, pozostawiający poza kognicją organów administracji rozpatrujących wnioski o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, kwestię niezbędności i celowości rozwiązań projektowych, przewidzianych we wniosku, koresponduje z linią orzecniczą sądów administracyjnych wyrażaną na tle wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. W wyroku z dnia 13 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2250/11, publikacja: Lex nr 1152151) NSA stwierdził, że „nie budzi wątpliwości w orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego teza, iż organy orzekające w ramach specustawy drogowej nie są upoważnione do wyznaczania lub korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o ustalenie lokalizacji drogi. Zatem orzekając o lokalizacji drogi w trybie przepisów specustawy drogowej w rozpoznawanej sprawie organ orzekający nie miał obowiązku rozważania innych wariantów przebiegu drogi i oceny słuszności interesów osób trzecich, których właścicielskich uprawnień do gruntu dotyka projektowana inwestycja.” Analiza uzasadnienia wyroku NSA prowadzi do wniosku, iż ocenę konieczności realizacji inwestycji odnosi on do ogólnego celu, jaki ma być osiągnięty przez budowę drogi, a nie do jej konkretnego przebiegu, który wyznaczany jest samodzielnie wnioskiem inwestora. Sąd formułując tezę, iż inwestycje drogowe na podstawie specustawy mogą być lokalizowane tylko wtedy, gdy służą celom określonym w ustawie i są z uwagi na te cele konieczne wskazuje jednocześnie, iż projektowana droga ma służyć polepszeniu obsługi komunikacyjnej w rejonie oraz podkreśla, iż postępowanie dotyczące lokalizacji drogi publicznej jest prowadzone z wniosku zarządcy drogi i do niego należy ustalenie przebiegu projektowanej drogi publicznej. Analogiczna argumentacja zawarta jest również w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), w którym stwierdza się, iż „Organ w toku postępowania administracyjnego dokonuje sprawdzenia czy wniosek spełnia przewidziane prawem wymagania, czy projekt jest zgodny z ustawą oraz czy dotyczy inwestycji o charakterze drogi publicznej. Spełnienie przez wnioskodawcę warunków

określonych ustawą specjalną obliguje organ do wydania decyzji o lokalizacji drogi. Organ nie może modyfikować wniosku zarządcy drogi, ani też korygować jej przebiegu. Nie może również uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (art. 6 ustawy specjalnej). Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. Podkreślić bowiem należy, że o przebiegu drogi decyduje zarządca (wnioskodawca) i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno – wykonawcze. Przepisy specustawy drogowej 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”. Naczelny Sąd Administracyjny akcentuje w tym wyroku również związany charakter decyzji o lokalizacji drogi podnosząc, że „organ ma bowiem obowiązek wybrać z ewentualnych wariantów przebiegu drogi wariant korzystniejszy dla właścicieli nieruchomości tylko wtedy gdy zastosowanie tego wariantu znajduje uzasadnienie techniczne i ekonomiczne. Niewątpliwie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte w sprawie rozwiązania są optymalne a poza tym wynikają już z wcześniejszych postępowań prowadzonych w tej sprawie. Kwestia wariantowości przebiegu drogi była już rozważana na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia poprzedzającej wydanie zaskarżonych w tej sprawie decyzji i poszczególne rozwiązania tam zaproponowane był następnie uzgadniane z odpowiednimi organami administracji”. Poglądy wyrażone powyżej były prezentowane w szeregu innych orzeczeń sądów administracyjnych, m.in. w orzeczeniach WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07, Lex nr 338845; z dnia 25 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 226/09; z dnia 6 marca 2012, sygn. akt VII SA/Wa 2399/11; z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2671/12, WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 602/13 (opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>) i WSA w Białymstoku z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 248/11, Lex nr 1085751).

Podsumowując stanowiska sądów, układające się w powyżej wskazaną linią orzeczniczą, należy zauważyć, iż w toku orzekania w sprawie realizacji inwestycji drogowej wyłączają one z kognicji organów administracyjnych badanie przesłanek niezbędności i celowości wyłączenia nieruchomości w kształcie wskazanym we wniosku. Jako uzasadnienie tego wyłączenia wskazuje się wyłączną kompetencję zarządcy drogi do jej planowania w zakresie celowości przebiegu i projektowanych rozwiązań techniczno-wykonawczych, a także związanie organu orzekającego decyzją środowiskową określającą przebieg planowanego przedsięwzięcia drogowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowana jest jednak również druga linia

orzecznicza, zgodnie z którą 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 takie *expressis verbis* wyrażone zostało w wyroku NSA z dnia 21 lipca 2010 r. sygn. akt. II OSK 750/10, Lex nr 597836, a powyższa teza może być również wywiedziona z wyroków WSA w Warszawie: z dnia 3 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 375/09, Lex nr 553471; z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 554/09, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>; z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 727/09, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>, jak również wyroku WSA w Szczecinie z 27 listopada 2013 r, II SA/Sz 614/12.

Należy tu także przytoczyć wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r. (II OSK 1912/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na konieczność oceny przez sąd administracyjny zarzutów wobec decyzji o lokalizacji drogi pod względem badania jej legalności, podnosząc przy tym, iż *„decyzja lokalizacyjna i zawarte w niej rozwiązania o charakterze ogólnym będą wiązały organ architektoniczno – budowlany, który w pozwoleniu na budowę będzie określał szczegółowe rozwiązania techniczne. Oczywistym więc będzie, iż w/w ustalenia decyzji lokalizacyjnej przełożą się na bardziej szczegółowe rozwiązania techniczne w decyzji o pozwoleniu na budowę”*. Z kolei w wyroku NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 1413/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>) wskazano, iż organy administracji architektoniczno-budowlanej dokonując oceny wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę drogi mają obowiązek ocenić, czy *„projekt budowlany spełnia wymagania nie tylko z art. 35 ust. 1 i art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego, lecz również te wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, zgodnie z którym obiekt budowlany należy projektować i budować zapewniając poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich.”* Jakkolwiek wyroki te nie wypowiedają się bezpośrednio co do zakresu kognicji organu rozpoznającego wniosek o udzielenie pozwolenia na realizację inwestycji drogowej, to jednak wyraźnie wskazują na dopuszczalność oceny niezbędności i celowości projektu przebiegu inwestycji drogowej przedstawionego do zatwierdzenia organom publicznym przez inwestora.

Stanowisko prezentowane w tej linii orzeczniczej najpełniej wyraża uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wa 554/09). W uzasadnieniu tym podkreśla się, iż *„w myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji R.P. wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cele publiczne przy tym za słusznym odszkodowaniem. Kwestia odszkodowania ma więc charakter wtórny, natomiast pierwszorzędne znaczenie ma ustalenie czy wywłaszczenie następuje na cel*

publiczny”. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, realizacja dróg, jako działanie w zakresie celu publicznego, w myśl art. 6 pkt 1 u.g.n., generalnie uzasadnia ingerencję w prawa własności osób trzecich, a sama konstrukcja prawna zawarta w ustawie o lokalizacji dróg, oparta na automatycznym wywłaszczeniu na skutek uznania terenu za niezbędny dla realizacji drogi, nie jest wadliwa w świetle polskiego systemu konstytucyjnego, skoro wyrażono zasadę odszkodowania za wywłączoną nieruchomość i określono stosowny tryb jego dochodzenia. W uzasadnieniu podkreśla się jednak, iż *„odrębną kwestią jest jednak potrzeba oceny czy uprawniona była ingerencja w prawa właściciela. W państwie praworządym musi być ona weryfikowalna, na gruncie stosownej procedury, tworzącej instytucjonalną gwarancję rzeczywistej ochrony prawa własności.(...) Wykładnia, iż z uwagi na definicje celu publicznego, zamieszczoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami (nota bene wyłącznie dla celów tejże ustawy), samo przedłożenie projektu rozwiązań komunikacyjnych przez wyspecjalizowaną agendę rządową - GDDKiA (lub innego zarządcę dróg w przypadku dróg pozostałych kategorii), w świetle którego określona nieruchomość ma być wykorzystana na drogę (infrastrukturę towarzyszącą) przesądza, iż wywłaszczenie będzie uzasadnione celem publicznym, jest nie do zaakceptowania. Warunkiem bowiem uprawnionej ingerencji w prawa własności jest wcześniejsza analiza, czy konkretne wywłaszczenie jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanego użytecznego celu. Chodzi więc o ocenę, czy nie ma alternatywnych rozwiązań gwarantujących osiągnięcie tego samego celu przy mniej dotkliwej ingerencji (bez ponoszenia nadmiernych dodatkowych kosztów).(…) Przyjęcie jako trafnej interpretacji przepisów ustawy o lokalizacji dróg, jaką kierował się organ administracji w przedmiotowej sprawie, stałoby w sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą ochrony własności, jak i doprowadziłoby do niemożliwej do zaakceptowania konstatacji, iż kwestia zasadności ingerencji w prawo własności, w następstwie wydania ww. decyzji lokalizacyjnej (na wniosek wyspecjalizowanej agendy rządowej), pozostałaby poza kontrolą zarówno organów administracji, jak i sądów administracyjnych, badających legalność orzeczeń administracyjnych. Taka wykładnia przepisów naruszałaby fundamentalne zasady państwa praworządnego”.*

3)

W ocenie Rzecznika właśnie ta druga linia orzecznicza uznająca, iż niezbędność i celowość realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej w oparciu o art. 11a specustawy, pod kątem spełniania przez ten wniosek przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych przez art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 112 ust. 3 u.g.n. zawiera prawidłową wykładnię przepisów specustawy.

Skoro art. 21 ust. 2 Konstytucji zastrzega dopuszczalność wywłaszczenia jedynie na cele publiczne, to musi istnieć mechanizm rzeczywistej kontroli niezbędności wywłaszczenia, w tym także jego zakresu, dla realizacji inwestycji publicznej.

Należy podzielić tutaj stanowisko przedstawione w wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wa 554/09), iż pozostawienie zasadności ingerencji w prawo własności (i to ingerencji polegającej na odebraniu tego prawa) poza kontrolą zarówno organów administracji, jak i sądów administracyjnych, stałoby w sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą ochrony własności, jak i zasadą praworządności działania organów publicznych.

Odnosząc się do wskazanej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych należy zauważyć, iż również sądy prezentujące stanowisko wskazane w pierwszej linii orzeczniczej nie negują co do zasady poglądu, że konieczna jest weryfikacja legalności wniosku, który winien spełniać wymogi wskazane w ustawach.

Zdaniem Rzecznika, ocena, czy wnioskowana lokalizacja drogi nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, nie może ograniczać się do badania wymogów formalnych wniosku, lecz musi obejmować również materialnoprawne przesłanki dokonywanego tą samą decyzją wywłaszczenia. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (P 11/98, OTK z 2000 r., nr 1, poz. 3), *„gwarancje prawa własności zawarte w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstaw ustroju. W świetle tych przepisów zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym”*. Decyzja o lokalizacji inwestycji drogowej skutkuje mianowicie, stosownie do art. 12 ust. 4 ustawy, przejściem z mocy prawa własności nieruchomości w niej wskazanych na rzecz Skarbu Państwa (odpowiednio, jednostki samorządu terytorialnego). Wąska ocena decyzji pod kątem jedynie wymogów określonych w specustawie prowadzi tymczasem do pozostawienia poza kontrolą instancyjną i sądownoadministracyjną dokonanego wywłaszczenia.

Powyższe nie znajduje, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadnienia w świetle samej ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Art. 23 tej ustawy odsyła w sprawach nieuregulowanych w rozdziale „Nabywanie nieruchomości pod drogę” do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Innymi słowy, przepisy te będą miały zastosowanie o tyle, o ile dana materia nie została unormowana w przepisach ustawy szczególnej (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt I OSK 475/12, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Procedura wywłaszczenia nie została kompleksowo uregulowana

w ustawie, za wyjątkiem stwierdzenia, że następuje ono z mocy prawa, zatem uprawnione jest odwoływanie się do warunków dopuszczalności wywłaszczenia, określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Art. 112 ust. 3 u.g.n. statuuje zaś zasadę, iż wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości. Zawarty w art. 112 ust. 3 u.g.n. wymóg jest konkretyzacją normy wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, która jako norma prawna wyższego rzędu musi być uwzględniana przy wykładni przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 670/12, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu. Jak to wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. to przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych (zob. wyrok z dnia 14 marca 2000 r., sygnatura P 5/99, OTK 2000/2/60).

Wymóg badania niezbędności wywłaszczenia w oparciu o art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 112 ust. 3 u.g.n., mającego poprzez art. 23 specustawy zastosowanie do oceny wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, musi być odnoszony do konkretnych przedsięwzięć i konkretnych nieruchomości, na których te przedsięwzięcia mają być umiejscowione. Nie jest wystarczające odwołanie się w tym przedmiocie do celu uchwalenia specustawy, czyli uproszczenia i przyspieszenia procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Świadczy to wyłącznie o tym, że decyzje zintegrowane odejmują własność ze względu na ogólnie wskazany cel publiczny (rozbudowa sieci drogowej w Polsce). Cel ten nie przesądza jednak automatycznie, czy w konkretnym przypadku proponowany przez inwestora zakres wywłaszczenia spełnia wymóg „niezbędności”, który w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji jest przesłanką odrębną. „Zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji regulacja instytucji wywłaszczenia musi także zapewniać możliwość weryfikacji w toku procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny” - tak m.in. TK w wyroku z 13 grudnia 2013 r. (P 12/11, OTK-A 2012/11/135).

O konieczności zbadania „niezbędności” wywłaszczenia pośrednio świadczy także treść art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, zgodnie z którym decyzja musi zawierać wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W ten sam sposób wypowiedział się NSA w

wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. (sygn. akt II OSK 1766/09, LEX nr 746788) podkreślając, iż „stworzone przez ustawę daleko idące ułatwienia dla organów administracji przy realizacji inwestycji drogowej niewątpliwie powodują ograniczenia uprawnień podmiotów indywidualnych, których nieruchomości znajdują się w pasie planowanej drogi publicznej. W każdym przypadku organy administracji muszą przy orzekaniu uwzględnić również słuszny interes obywateli i ocenić, czy występują w danej sprawie takie szczególne względy dotyczące interesu strony skarżącej, które nakazywałyby uznać przedmiotową inwestycję za nieuzasadnioną w świetle celów określonych omawianą ustawą.”

Należy w tym miejscu odnieść się do poglądu prezentowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle brzmienia specustawy przed jej zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 25 lipca 2008 r., zgodnie z którym celowość i zasadność określonego we wniosku przebiegu inwestycji nie mogła być przedmiotem badania w toku rozpoznawania wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Do argumentacji takiej odwołał się Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej przytoczonym wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., (sygn. akt II OSK 1766/09) twierdząc, iż organ rozstrzygający o lokalizacji inwestycji nie mógł badać parametrów technicznych planowanych dróg. Właściwe organy mają bowiem wyłącznie obowiązek ustalenia, czy zamierzona lokalizacja drogi nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, a wszelkie rozwiązania techniczne są określane dopiero na następnym etapie postępowania, gdy przygotowywana jest stosowna dokumentacja.

W ocenie Rzecznika argumentacja ta pomija zupełnie wyłączeniowy skutek, jaki związany był z uzyskaniem przez decyzję o lokalizacji drogi waloru ostateczności. Skutek ten powodował, iż ocena niezbędności realizacji inwestycji w zakresie określonym we wniosku musiała zostać dokonana w postępowaniu w sprawie wydania tej decyzji, gdyż tylko na tym etapie możliwa była ocena spełnienia przez decyzję, wywołującą skutki wyłączeniowe, przesłanek dopuszczalności wyłączenia wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 112 ust. 3 u.g.n. Rozważenie niezbędności konkretnych rozwiązań technicznych przedstawionych w projekcie budowlanym w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę mogło mieć znaczenie dla sposobu zagospodarowania terenu w ramach realizowanej inwestycji, natomiast nie mogło mieć żadnego wpływu na obszar terenu wyłączanego pod budowę drogi, gdyż zakres ten wynikał z decyzji o lokalizacji drogi. Należy także wskazać, iż rozwiązania przyjęte w wniosku o lokalizację inwestycji determinowały w wielu przypadkach kształt rozwiązań technicznych przedstawianych później w projekcie budowlanym, na co zwrócono uwagę w wyroku NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 1413/11).

Warto także zaznaczyć, iż w chwili obecnej argumentacja ta zupełnie straciła na

aktualności, gdyż po nowelizacji specustawy z dnia 25 lipca 2008 r. elementem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest również zatwierdzenie projektu budowlanego.

Przed wszystkim - w ocenie Rzecznika – należy jednak dobitnie podkreślić, iż w świetle obowiązujących przepisów prawnych, w tym w szczególności konstytucyjnych, badanie niezbędności skutków wywłaszczeniowych wywieranych przez decyzje jest w istocie badaniem zgodności tych decyzji z obowiązującym prawem tj. badaniem ich legalności. W piśmiennictwie prawniczym odnoszącym się do specustawy wskazuje się, iż *„prawo własności, na gruncie ustawodawstwa zwykłego zagwarantowane w art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), jest prawem rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Ponadto stosownie do art. 20 i 21 Konstytucji RP własność prywatna jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa. Zagwarantowanie ochrony własności stanowi zatem powinność państwa. To z kolei wyznacza kierunek interpretacji zarówno wspomnianego art. 64 Konstytucji RP, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP może jednak zostać ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w którym nie narusza to jego istoty. Oprócz tego dopuszczalność ograniczeń prawa własności musi być oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w tym z punktu widzenia zasady proporcjonalności, która mieści w sobie wymóg stosowania środków prawnych zarazem skutecznych i niezbędnych (tj. jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną na skutek ich wprowadzenia ograniczeniu). Mówiąc inaczej, zgodnie z tą zasadą ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej wywiera skutki o charakterze ekspropriacyjnym. Tym samym dla swojej zgodności z prawem musi być ona wydawana również w poszanowaniu omówionej wyżej zasady proporcjonalności - w rozumieniu zakazu nadmiernej ingerencji w uprawnienia właścicielskie dysponentów nieruchomości (zob. Patrycja Antoniak, Maksymilian Cherka, Filip M. Elżanowski, Krzysztof A. Wąsowski „Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz” WKP 2012, uwagi do art. 11d ustawy).*

Rozważaniem granic kognicji organów rozpoznających wnioski o lokalizację drogi zajmował się we wnikliwy sposób WSA w Warszawie w przywołanej wyżej sprawie o sygnaturze IV SA/Wa 554/09. Należy zgodzić się z przedstawionym przez ten sąd poglądem, iż przy orzekaniu organ powinien brać pod uwagę nie tylko *„spełnienie wymagań formalnych*

(kompletność wniosku, załączników, zgodność z szczegółowymi przepisami technicznymi), ale również konieczność zachowania zasad ogólnych w tym wyrażonego w k.p.a. obowiązku uwzględniania równoważenia interesu stron i publicznego, przy czym określając zakres ochrony uprawnionego interesu strony należy mieć na uwadze wspomnianą wcześniej konstytucyjną zasadę szczególnej ochrony własności.(...) Teza co do związanego charakteru orzekania w przedmiocie lokalizacji drogi krajowej jest w pełni trafna jedynie w tym zakresie, iż niezasadne byłoby wydanie decyzji ustalającej lokalizację przedsięwzięcia wbrew woli inwestora np. w miejscu nie akceptowanym przez inwestora. Związanie wnioskiem inwestora nie oznacza jednak konieczności wydania orzeczenia zgodnie z żądaniem inwestora, gdy decyzja pozostawałaby w sprzeczności z wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa, czy zasadami ogólnymi zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego”.

Związanie organu wydającego decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy niewątpliwie dostrzegać również w kontekście wiążących organ rozstrzygnięć zawartych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W orzecznictwie wskazuje się, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter sui generis "rozstrzygnięcia wstępnego" względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia, pełni względem niego w istocie funkcję prejudycjalną (wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 821/08, ONSAiWSA 2009, Nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, Nr 6, poz. 63). Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie może zmodyfikować zamierzenia inwestycyjnego przedstawionego we wniosku poprzez umiejscowienie inwestycji na nieruchomościach nie objętych decyzją środowiskową. Skutki prawne wynikające z decyzji środowiskowej nie mają jednak żadnego związku z oceną niezbędności projektowanego kształtu inwestycji pod kątem dopuszczalności ingerencji w prawo własności nieruchomości, szczególnie, iż przesłanka ta nie jest badana w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ani procedury dokonywania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ani wymogi co do inwestycji określone w decyzji środowiskowej (art. 82 ustawy o ocenach), nie odnoszą się do oceny zasadności zakresu realizacji inwestycji na konkretnej nieruchomości pod kątem jej niezbędności dla zrealizowania celu w postaci drogi publicznej.

W postępowaniach tych „organ bada wyłącznie okoliczności wynikające z unormowań ustawy Prawo ochrony środowiska i jedynie w tym zakresie posiada kompetencje do rozpatrzenia sprawy. Celem tego postępowania jest określenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację wnioskowanego przedsięwzięcia, a nie ocena, czy i jak działania inwestora wpłyną na obniżenie wartości nieruchomości sąsiednich. Tym bardziej, że decyzja o ustaleniu

środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia nie przesądza jeszcze o lokalizacji takiej inwestycji. Przedmiotowa decyzja ma, bowiem charakter przygotowawczy dla postępowania w sprawie wydania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Zatem dopiero na etapie pozwolenia na budowę zostanie ostatecznie ustalona lokalizacja przedmiotowej inwestycji” (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 31 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 390/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Teza o wyłączeniu z kognicji organów prowadzących postępowania w oparciu o ustawę o ocenach badania wpływu realizacji przedsięwzięcia na zakres wywłaszczenia nieruchomości jest w oczywisty sposób uprawniona w świetle okoliczności, iż przepisy ustawy o ocenach miały m.in. na celu właściwą transpozycję przepisów dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (publ. Dz. U. UE. L 1985.175.40). W art. 1 tej dyrektywy stanowi się zaś, iż ma ona zastosowanie do oceny skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

W wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2013 r. (C-420/11, LEX nr 1288397, www.eur-lex.europa.eu) na tle tej dyrektywy wyraźnie podkreśla się, iż „z art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337, jak również z jej motywów pierwszego, trzeciego, piątego i szóstego wynika, że celem dyrektywy jest ocena oddziaływania przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko podyktowana realizacją jednego z zadań Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i jakości życia. W konsekwencji w ocenie oddziaływania na środowisko przeprowadzanej na podstawie art. 3 dyrektywy 85/337 należy uwzględnić jedynie te skutki dla dóbr materialnych, które ze względu na swój charakter mogą być także istotne dla środowiska (np. ocena, która określa, opisuje i ocenia bezpośrednio i pośrednio skutki hałasu dla człowieka korzystającego z nieruchomości, na którą wywiera wpływ przedsięwzięcie). Ocena oddziaływania na środowisko przewidziana w art. 3 dyrektywy 85/337 nie obejmuje oceny oddziaływania przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych.”

Wobec ustalenia, iż w toku postępowań środowiskowych nie jest oceniany wpływ realizacji inwestycji na sferę własności tych podmiotów, na których nieruchomościach zamierzona jest realizacja inwestycji drogowej, wykluczyć trzeba możliwość związania skutkami tej decyzji rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości. Z tego względu należy podzielić zawarte w wyroku NSA z dnia 3 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 424/09, Lex nr 561947) spostrzeżenie, iż „organy administracji rozpoznające wniosek dotyczący lokalizacji drogi publicznej nie mogą zmieniać parametrów inwestycji drogowej, mogą jednak zbadać czy

w istocie nie chodzi o realizację innych celów niż zakładane i czy inwestycja ta uwzględnia "uzasadnione interesy osób trzecich" a przede wszystkim, czy podjęcie jej w tym trybie, z uwagi na jej zakres, najsilniej oddziałujący na nieruchomości skarżących, z ponownym w istocie przeznaczeniem jej na parking, nie stanowi w istocie obejścia prawa." Tego rodzaju badanie, mające w istocie na celu ustalenie, czy projektowana inwestycja nie doprowadzi do nadmiernej ingerencji w uprawnienia właścicielskie dysponentów nieruchomości przeznaczonych pod drogę, mieści się bowiem w ocenie zgodności z prawem tej inwestycji. W przypadku wniesienia zaś wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, który określa nieruchomości podlegające wywłaszczeniu w sposób szerszy niż jest to konieczne dla realizacji publicznego celu wywłaszczenia, organ właściwy do rozpoznania tego wniosku ma obowiązek odmówić wydania decyzji zatwierdzającej wniosek w tym zakresie.

4)

Rozstrzygając wątpliwości powstałe w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle zakresu kognicji organów rozpoznających wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konieczne jest uwzględnienie w ramach wykładni przepisów specustawy norm Konstytucji. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się szczególne znaczenie analizy zagadnień prawnych będących przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego pod kątem ich konstytucyjnej perspektywy. Wynik tej wykładni, oddziałujący na orzecznictwo sądów administracyjnych, przekłada się bezpośrednio na poziom ochrony konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych jednostki. Szczególnie dobitnie wyrażono to w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (II OPS 2/12, publ. NSAiWSA z 2013 r. nr 2, poz. 23), w którym Sąd stwierdził, że „w przypadku, gdy określony przepis daje kilka możliwości interpretacji należy przyjąć taki kierunek wykładni, który najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Jest to obowiązek sądu, wynikający z zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji; por. postanowienie TK z dnia 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). Tzw. prokonstytucyjna interpretacja prawa jest jednym z rodzajów wykładni systemowej. Oznacza to, że błędne byłoby ograniczanie wykładni systemowej wyłącznie do ustawy, z której pochodzi interpretowany przepis, lub do innych ustaw regulujących daną dziedzinę prawa. Koniecznym elementem tego typu wykładni jest uwzględnienie również regulacji konstytucyjnych. Ponadto, z uwagi na zasadę nadrzędności Konstytucji, wykładnia prokonstytucyjna powinna mieć pierwszeństwo przed wykładnią funkcjonalną i celowościową, jak również wykładnią systemową wewnętrzną.”

W ocenie Rzecznika, jedyną zgodną z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wykładnią art. 11a specustawy jest uznanie, iż organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ocenia również niezbędność i celowość realizacji tej inwestycji w kształcie przedstawionym przez inwestora, będące przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia określonymi przez art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 112 ust. 3 u.g.n. Wymaga podkreślenia, iż odmienne stanowisko, wyłączające możliwość kontroli przez organ administracji wniosku inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji publicznej pod kątem niezbędności pozbawienia go własności, a w szczególności zakresu tego wywłaszczenia, stałoby nie tylko w sprzeczności z nakazem ochrony prawa własności proklamowanym przez art. 21 ust. 1 Konstytucji jako zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej i przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia sformułowanymi w art. 21 ust. 2, ale również narusza konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45 ust. 1) oraz konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2).

Ograniczenia kognicji organów w postępowaniu administracyjnym w konsekwencji wywierają bowiem również wpływ na ograniczenie kognicji sądów administracyjnych rozpoznających skargi na te decyzje. Wyłączenie możliwości kontroli przez organ administracji niezbędności wywłaszczenia w zakresie wskazanym we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powoduje więc, iż wyłączona w istocie staje się również sądowa kontrola tego wywłaszczenia. Konsekwencją jest niemożność kontroli realizacji inwestycji pod kątem spełniania przez nią podstawowej konstytucyjnej przesłanki wywłaszczenia, jaką jest niezbędność wywłaszczenia dla realizacji celu publicznego. Taka sytuacja wydaje się jednak nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego i praworządności działania organów publicznych. W tym kontekście warto przywołać stanowisko podniesione przez sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r. (K 4/10, OTK-A 2012/9/106), zgodnie z którym „prawami lub obowiązkami w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, o których sąd administracyjny orzeka na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, jest nie tylko obowiązek organów państwa do działania na podstawie i w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji) i skorelowane z nim prawo obywateli do "dobrej administracji" (por. także zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, art. 2 Konstytucji). Przepis ten ma służyć także (a z punktu widzenia skarżącego - przede wszystkim) ochronie prawa własności nieruchomości (por. art. 64 ust. 1 Konstytucji) i zagwarantowaniu, że ewentualne wywłaszczenie będzie odbywało się w sposób zgodny z prawem (w tym z art. 21 ust. 2 Konstytucji).”

Warto także zaznaczyć, iż zagwarantowanie istnienia mechanizmu oceny dopuszczalności zakresu wywłaszczenia, przewidywanego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji, staje się niezmiernie istotne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do pojęcia słusznego odszkodowania za wywłaszczenie. W wyżej przywołanym wyroku w sprawie K 4/10 Trybunał uznał, iż w świetle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, co powoduje „*możliwość pozytywnej oceny konstytucyjnoprawnej przepisów, które ograniczałyby zakres odszkodowania w stosunku do wartości rynkowej wywłaszczanego prawa, w sytuacji gdy tylko dzięki temu ograniczeniu możliwe było urzeczywistnienie celu publicznego*”. Oznacza to, iż odszkodowanie należne za wywłaszczone nieruchomości nie zawsze musi być ekwiwalentne do wartości wywłaszczanej nieruchomości.

Skoro odszkodowanie należne za wywłaszczone nieruchomości może być miarkowane w imię interesu publicznego, to tym bardziej konieczne jest zagwarantowanie rzeczywistej kontroli ingerencji wywłaszczeniowej w sferę prawa własności indywidualnej jednostki. Brak takiej kontroli jest niewątpliwie nadmiernym ograniczeniem prawa własności chronionego przez art. 64 ust. 1 i nie mieści się w zakresie dopuszczalnego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych.

Należy zaś jeszcze raz podkreślić, iż kontrola ta nie jest zagwarantowana przez możliwość kwestionowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji, gdyż w postępowaniu nie ocenia się skutków realizacji inwestycji dla praw majątkowych osób, na których nieruchomości jest ona realizowana.

5)

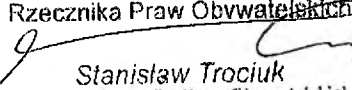
Konkludując, w oparciu o art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wnoszę o podjęcie uchwały wyjaśniającej przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wątpliwości co do zakresu kognicji organu administracji rozpoznającego wniosek o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Stosowanie tego przepisu wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych przedstawione w punkcie 2 niniejszego wystąpienia. Wniosek ten w ocenie Rzecznika jest słuszny i zasadny, gdyż powstałe rozbieżności utrudniają ocenę swojej sytuacji prawnej stronom postępowania administracyjnego prowadzonego w tej sprawie.

Jednoznaczne rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego ma znaczenie nie tylko dla inwestorów i właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem inwestora, ale także dla

organów administracji publicznej, które związane zasadą praworządności, działają na podstawie przepisów prawa i zobligowane są do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozbieżności w orzecznictwie, organy administracji publicznej pozostają w niepewności co do sposobu i zakresu realizacji tego obowiązku.

Z powodów wskazanych w punkcie 3 i 4 niniejszego wystąpienia wnoszę także o rozstrzygnięcie zagadnienia poprzez podjęcie uchwały uznającej, iż niezbędność i celowość realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej dokonywanej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, pod kątem spełniania przez ten wniosek przesłanek dopuszczalności wyłączenia określonych przez art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

- 6 odpisów wniosku