RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-5637I9-IV/07/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 8/02/2008r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają liczne wnioski dotyczące konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych(Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r. ze zm.).

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na te regulacje ustawy, które w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób niedostateczny chronią prawa podmiotowe obywateli.

Zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 5 ustawy, o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych zawiadamiają w drodze obwieszczeń w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz w prasie lokalnej. Biorąc zatem pod uwagę treść tego przepisu w związku z brzmieniem art. 4 ustawy, do postępowania w sprawach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących zawiadomienia stron postępowania poprzez doręczenie pisma w trybie art. 39 k.p.a., to jest przez pocztę, przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby, lub organy za pokwitowaniem.

W ocenie Rzecznika powyższa regulacja stoi w rażącej sprzeczności z koniecznością skutecznego powiadamiania stron o wszczęciu postępowania, zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu przed organami administracyjnymi wynikającą m. in. z art. 10 § 1 w związku z art. 8 i art. 15 k.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Admisniracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2129/2004, wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2002 r., sygn. akt V SA 166/2002, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 10/96).

Sprzeczność tak jest tym bardziej oczywista, biorąc pod uwagę doniosłość skutków prawnych jakie rodzi decyzja lokalizacyjna. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej skutkuje wobec właścicieli nieruchomości objętych w całości lub w części liniami rozgraniczającymi drogi przejęciem prawa własności tych nieruchomości, odpowiednio, w zależności od kategorii drogi: na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Przejęcie to następuje z mocy samego prawa z dniem, z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji stanie się ostateczna. Zatem w ramach tej szczególnej procedury lokalizacyjnej wydawana jest decyja o podwójnym skutku: podziale nieruchomości i co najbardziej istotne - o jej wywłaszczeniu.

W tym miejscu należy podkreślić, iż status strony w postępowaniu o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej mają przede wszystkim właściciele nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale także właściciele nieruchomości położonych w dalszej odległości, jeśli potrafią oni wykazać oddziaływanie projektowanej drogi na ich nieruchomość (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2000 r., sygn. akt IV SA 2250/99).

Ponadto, gdy na podstawie obecnych przepisów ustawy przedmiotem postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji drogi publicznej jest nie tylko ustalenie linii rozgraniczających drogi, ale także zatwierdzenie podziału nieruchomości i orzeczenie o ich własności, stronami postępowania podziałowego i wywłaszczeniowego są właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości będących przedmiotem takiego postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 1999 r., sygn. akt I SA 285/99, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 1024/99, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1518/05).

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Rzecznika Paw Obywatelskich nie ulega wątpliwości, iż obwieszczenie w urzędach gmin i prasie lokalnej dokonane na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy w związku z art. 49 k.p.a. nie zapewnia dostatecznego udziału stron w postępowaniu, a co za tym idzie dostatecznej ochrony prawnej wobec władczych form działania administracji publicznej w postaci ingerencji w prawo własności.

W doktrynie prawa podnosi się powszechnie, iż zasadniczym celem postępowania administracyjnego jest zapewnienie urzeczywistnienia praw podmiotowych obywateli, a szerzej - ochrony ich interesów prawnych (por. Z. Janowicz, KPA. Komentarz, Wydawnictwo Naukowe PWN 1995, s. 22-23). Zagadnienia relacji między interesem indywidualnym (jednostkowym),

a interesem publicznym czy węższym interesem grupowym jest niezwykle złożone, jednak z punktu widzenia postępowania administracyjnego interes publiczny i interes indywidualny są prawnie równorzędne. Brak jest bowiem podstaw aby tworzyć hierarchię tych interesów i uznawać, że jeden z nich ma przewagę lub jest a priori nadrzędny w odniesieniu do pozostałych. Fakt, że organem rozstrzygającym o prawach i obowiązkach obywateli w postępowaniu administracyjnym jest organ administracji publicznej, który ex definitione reprezentuje interes publiczny nie ma tu większego znaczenia, jeżeli zważy się na konsekwencje wynikające z zasady praworządności. Administracyjne prawo proceduralne stanowiące część prawa publicznego, jest w szczególny sposób powiązane i zdeterminowane przepisami konstytucyjnymi, które określają podstawowe zasady ustroju i funkcjonowania władzy publicznej oraz podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Dokonując wyodrębnienia spośród przepisów konstytucyjnych ustanawiających prawa i wolności, takich które określają prawa procesowe (formalne), jak na przykład prawo do sądu oraz określających materialne prawa i wolności o publicznym charakterze, należy dojść do konkluzji, iż szczególnie doniosłe znaczenie dla prawnego uregulowania postępowania administracyjnego mają przepisy konstytucyjne kształtujące status processualis każdego obywatela. Odnosi się to zwłaszcza do przepisów konstytucyjnych ustanawiających prawa procesowe strony w postępowaniu administracyjnym, chociaż jest oczywistym, że ze względu na szczególny charakter związków między postępowaniem administracyjnym a postępowaniem sądowo - administracyjnym, mają tu zastosowanie normy konstytucyjne dotyczące praw procesowych stron w postępoaniu sądowym (por. A. Wróbel, Prawo do sądu [w:] Konstytucja RP w praktyce, Warszawa 1999 r., s. 207 i n.). Podkreślenia wymaga także prawna doniosłość materialnych praw i wolności obywatelskich dla prawnego uformowania postępowania administracyjnego, które w tym kontekście należy ujmować jako jedną z podstawowych gwarancji urzeczywistniania tych praw i wolności. Co wymaga szczególnego podkreślenia, postępowanie administracyjne służy zatem nie tylko ochronie praw podmiotowych zawartych w ustawach zwykłych, lecz także konstytucyjnych praw i wolności, co w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych wydaje się mieć szczególnie istotne znaczenie, skoro publiczne prawa podmiotowe stanowią ustawowy przejaw konkretyzacji praw i wolności konstytucyjnych.

Zawiadomienia o podjętych czynnościach i rozstrzygnięciach w toku postępowania administracyjnego oraz doręczenia pism procesowych pełnią istotną funkcję w procesie stosowania prawa. Od skutecznego zawiadomienia (doręczenia pisma) zależy między innymi bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, zażalenia na postanowienie wydane w toku postępowania, uzupełnienia wniosku czy też złożenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu administracji.

Strony powinny być zawiadomione o wszczęciu postępowania niezwłocznie. W przeciwnym przypadku może dojść do naruszenia jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, a mianowicie zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania określonej w art. 10 § 1 k.p.a. Od tej zasady ustawodawca przewidział tylko jeden wyjątek, a mianowicie przypadek gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 k.p.a.). Jak podnosi się powszechnie w doktrynie prawa administracyjnego, przepis ten stanowiący wyjątek od zasady prawnej wnien być rozumiany bardzo ściśle - należy go interpretować ścieśniająco w myśl zasady excepcio est strictissimae interpretationis (por. E. Ochendowski Postępowanie administracyjne i sądowoadminsitracyjne. Wybór Orzecznictwa. Toruń 1997 r. s. 52). Nie można zatem za przesłankę faktycznie ograniczającą udział stron w postępowaniu, w którym dochodzi do odjęcia prawa własności uznać ułatwienia i przyspieszenie budowy dróg krajowych, co umożliwi bardziej skuteczną i szybszą realizację zadań inwestycyjnych (por. uzasadnienie do 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, druk nr 854 Sejmu RP V kadencji).

Jak podkreśla z kolei orzecznictwo „(…) W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innym regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania." (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt V SA 250/93, publ. ONSA 1994, z. 2, poz. 84).

Powyższe zapatrywanie pozwala na przyjęcie takiej oto tezy, iż przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, określające sposób powiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiające zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, z której wywodzi się prawo podmiotowe strony do aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Wśród praw strony o procesowym charakterze, których może ona zostać pozbawiona w wyniku braku obowiązku doręczania zawiadomienia o toczącym się postępowaniu można wymienić te najważniejsze, jakimi są: prawo do ukształtowania przebiegu postępowania, w tym prawo do kształtowania postępowania wyjaśniającego i czynnego w nim udziału, prawo do wypowiedzenia się w przedmiocie przeprowadzonych dowodów, prawo do udziałów w czynnościach postępowania, czy prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich forma powiadamiania stron postępowania którego zakończenie powoduje ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności w drodze obwieszczenia jest dopuszczalne, ale wyłącznie w charakterze subsydiarnym.

Właściwym wydaje się być przyjęcie rozwiązań w tym zakresie funkcjonujących już na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w postępowaniu o ustalenie lokalizacji celu publicznego. Otóż w tym postępowaniu mają zastosowanie dwie formy zawiadamiania o wszczęciu postępowania oraz o postanowieniach wydawanych w trakcie postępowania i o decyzji kończącej postępowanie przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Są nimi zawiadomienie poprzez doręczenie pisma w trybie art. 39 k.p.a., to jest przez pocztę, przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby, lub organy za pokwitowaniem oraz zawiadomienie przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, określone w art. 49 k.p.a.

Pierwsza forma ma zastosowanie w odniesieniu do inwestora - wnioskodawcy, a także do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, w przypadku gdy inwestor nie jest właścicielem tych terenów. Potwierdzeniem doręczenia pisma stronie jest podpis adresata lub osoby upoważnionej do odbioru pism ze wskazaniem daty doręczenia. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują ponadto inne zastępcze formy doręczania oraz uznawania pism za doręczone (zob. art. 40, art. 43, art. 44, art. 47 i art. 48 k.p.a.).

Z kolei podmioty, którym przysługuje status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a nie są inwestorami ani też właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, są zawiadamiane przez obwieszczenie. Podmiotami takimi mogą być właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości graniczących z terenami będącymi przedmiotem postępowania (por. uchwałę składu 5 sędziów NSA z dnia 4 grudnia 1995r., VI SA 20/95, ONSA 1996, nr 2, poz. 54). Zgodnie z poglądem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 8 października 1998 r. (II SA/Gd 1095/98, LEX nr 44159) „Stronami postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o warunkach zabudowy będą - zainteresowany inwestor, właściciel nieruchomości, na której inwestycja ma być realizowana, oraz inne podmioty, które - powołując się na konkretny przepis prawa - wykażą interes prawny do udziału w tym postępowaniu". Powyższe stanowisko można również odnieść do określenia statusu strony w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zauważyć przy tym należy, iż ostrzejsze rygory zawiadaminia o wszczętym postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, dotyczą postępowania o znacznie mniej doniosłych

skutkach w sferze praw podmiotowych jednostki - brak jest bowiem elementu wywłaszczenia w wyniku wydania tej decyzji.

Kolejnym nie mniej ważnym aspektem procesowym, mającym swoje dalekosiężne skutki w sferze praw podmiotowych jednostki, a budzącym zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich jest ograniczenie nałożone na organy odwoławcze i sądy administracyjne w zakresie orzeczeń reformatoryjnych i kasatoryjnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 3 ustawy, w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki. Powyższy przepis uniemożliwia organowi odwoławczemu uchylenie decyzji wydanej w I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ze względu na konieczność częściowego powtórzenia postępowania wyjaśniającego. Art. 138 § 2 k.p.a. z kolei stanowi, że organ odwoławczy może uchylić zakarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje jednak możliwości częściowego uchylenia decyzji w celu przekazania jej do ponownego rozpatrzenia.

J Podobnie, jako wadliwą należy ocenić regulację zawartą w art. 31, który wprowadza zasadę, iż nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę drogi, 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.

W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę drogi, 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. W tym przypadku art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy powyższe przepisy stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi.

Powyższe regulacje prawne wyłączające możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę drogi i ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, jeżeli wniosek w tych sprawach został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostają w kolizji z wzorcami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP - zasadą

demokratycznego państwa prawnego, oraz w art. 45 prawem do sądu, w związku z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tą ostatnią zasadą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym nie mogą one naruszać istoty wolności i praw.

Wskazane powyżej regulacje prawne bez wątpienia stanowią ingerencję ustawodawczą w prawo do sądu wywiedzione z normy konstytucyjnej art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 Konstytucji RP.

Rzecznik pragnie zaznaczyć, że jednym z zasadniczych elementów składających się na wyrażone w art. 45 Konstytucji prawo do sądu jest m. in. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie prawnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu niejako w formule negatywnej; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego (por. wyrok TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, s. 300; z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, s. 45 oraz postanowienie z 18 listopada 1998 r., sygn. K 20/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 5, s. 71). Z art. 45 ust. 1 wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw.

Nie można w żadnej mierze zgodzić się z poglądem, iż ograniczenie w tym przypadku prawa do sądu poprzez istotne zawężenie uprawnień w zakresie orzeczniczym, mające na celu tylko i wyłącznie uproszczenie procedury administracyjnej związanej z lokalizacją i budową dróg publicznych, spełnia przesłanki wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Termin 14 dni po którym nie można stwierdzić nieważności decyzji, liczony od chwili gdy uzyskała ona przymiot ostateczności jest nie do przyjęcia, albowiem rozpatrzenie sprawy przez sąd w tak krótkim terminie nie jest możliwe. Ustawodawca przewiduje co prawda w procedurze administracyjnej możliwość pozostawienia w obrocie prawnym orzeczenia administracyjnego wydanego z naruszeniem prawa w sytuacji upływu pewnego okresu czasu od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia, jednakże termin ten wynosi 10 lat (art. 156 § 2 zd. 1 k.p.a. w zw. z art. 158 § 2 k.p.a.).

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na nie mniej ważny problem związany z rozdzieleniem postępowań prowadzących do pozbawienia prawa do nieruchomości i postępowania o ustalenie odszkodowania. Abstrahując od kwestii, iż rozwiązanie takie może budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia praw podmiotu dotkniętego wywłaszczenim, albowiem nie można już mówić o obowiązywaniu w polskim prawie wywłaszczeniowym zasady ustalania odszkodowania równocześnie z wywłaszczeniem, należy podnieść iż brak jest terminu ograniczającego czas trwania postępowania w przedmiocie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, co w ocenie Rzecznika narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały (także pod rządem poprzednich przepisów konstytucyjnych) liczne postulaty pod adresem postulatu "słusznego" odszkodowania. Podkreślano w nich, iż słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. 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. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania, (por. orzeczenie z 19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3).

Przesłanka słusznego odszkodowania nie została natomiast wysłowiona w treści art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z dnia 4 kwietnia 1995 r.) Tym niemniej, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bez zastrzeżeń potwierdza się jej obowiązywanie. Źródeł dla obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych (por. F. Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, PS 5/98, s. 32-33). Tym samym, także w płaszczyźnie prawno-międzynarodowej, niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania może być uznane za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wywłaszczenie (por. omówienie orzeczeń dokonane przez M. Nowickiego, Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1994, s. 388). Należyte odszkodowanie stanowi więc element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W orzeczeniu Sporrong Lonnroth z 23 września 1982 r. podkreślono, że „poszukiwanie takiej równowagi jest wyrażone w całej strukturze art. 1 jako całości".

/ Problem ekwiwalentności odszkodowania należnego podmiotowi wywłaszczonemu znalazł wyraz w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału. Odnosiły się one zarówno do problemu

właściwego określenia mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania, jak i zagadnienia terminu jego wypłacenia. Za naruszające wspomnianą równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nie uwzględniającego różnorodności sytuacji podmiotów wywłaszczonych (orzeczenie Tsomtsos i inni v. Grecja, 15.11.1996 r., Katikaridis i inni v. Grecja, 15.11.1996 r.). Podkreślano również konieczność wzięcia pod uwagę wymogu zapłaty odszkodowania w rozsądnym terminie (por. orzeczenie Guillemin v. Francja, 1.1997 r.).

W powołanym wyżej kontekście należy stwierdzić, iż brak wyznaczenia organowi dokonującemu wywłaszczenia poprzez wydanie decyzji lokalizacyjnej rozsądnego terminu załatwienia sprawy wypłaty odszkodowania narusza zasadę „słusznego odszkodowania" wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Sytuacja ta jest tym bardziej niepokojąca z punku widzenia ochrony praw obywatelskich, że ustawodawca nie omieszkał określić szczegółowo terminów do wydania decyzji o lokalizacji drogi (art. 2 ust. 2 ustawy), opinii właściwych miejscowo organów (art. 3 ust. 2, oraz art. 5 ust. 2 ustawy), czy też do rozpatrzenia odwołania przez organ drugiej instancji oraz skargi wniesionej do sądu adminsitracyjengo (art. 9 ust. 2 ustawy).

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz zajęcie stanowiska w poruszanych przeze mnie kwestiach. W szczególności proszę o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej obywatelowi w postępowaniach związanych z lokalizacją i budową dróg publicznych na podstawie przepisów powołanej ustawy. Jeżeli zaś także i w opinii Pana Ministra byłoby to wskazane, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów. W świetle przywołanych wyżej argumentów, w moim głębokim przekonaniu interwencja legislacyjna jest w tym przedmiocie bezwzględnie konieczna.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich