



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-563719-IV/07/MM/BB

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

Warszawa,

18/01/2010

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zmian.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zmian.)

wnoszę o

- 1) stwierdzenie niezgodności art. 31 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) stwierdzenie niezgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109), w zakresie, w jakim odnoszą się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły wnioski, w których podniesiono problem dotyczący braku możliwości stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm., zwana dalej ustawą drogową), 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 lub też sąd administracyjny orzeka o takiej decyzji po upływie 14 dni od rozpoczęcia budowy (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej).

I. 1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, poddawany kontroli konstytucyjności przepis art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej nie spełnia wymogów określonych przez Konstytucję RP pozwalających na ograniczenie prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia, a w jego ramach wyłączenia stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Należy zauważyć, iż celem tego ograniczenia jest w istocie sprawne pozyskiwanie nieruchomości pod budowę dróg publicznych, a jego przyczyną nieprawidłowa w ocenie ustawodawcy dotychczasowa praktyka orzecznicza. Zatem w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego dotyczącego wszystkich kategorii dróg publicznych, ustawodawca faktycznie wyłączył prawo strony do wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia administracyjnego obarczonego

najcięższą kategorią wady materialnoprawnej lub procesowej. Zakaz ten dotyczy zarówno organów administracyjnych orzekających w trybie nadzorczym, jak również sądów administracyjnych, w przypadku których wyłączenia doznaje możliwość stwierdzenia nieważności na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustanowienie krótkiego, 14 - dniowego terminu liczonego od dnia rozpoczęcia budowy, utrudnia, a *de facto* w praktyce uniemożliwia stwierdzenie nieważności orzeczenia. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t. j. Dz. U. 2006r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) za rozpoczęcie budowy uznaje już moment podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, którymi zgodnie z brzmieniem art. 41 ust. 2 są: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów, wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury tectmicznej na potrzeby budowy. Termin wskazany w ustawie drogowej jest zatem wyjątkowo krótki: może więc on powodować, iż organy orzekające w trybie nadzoru oraz sądy administracyjne, w przypadku przedłużenia postępowania, nie będą mogły stwierdzić nieważności decyzji ze względu na upływ czasu i związany z tym skutek prawny jakim jest niedopuszczalność wyeliminowania z obrotu prawnego takiego orzeczenia.

I. 2. Rzecznik w tym miejscu pragnie wskazać na doniosłość skutków prawnych wyżej wymienionego ograniczenia w sferze praw majątkowych jednostki. Otóż zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 4 ustawy drogowej nieruchomości lub ich części, objęte liniami rozgraniczającymi teren dla drogi publicznej, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) lub własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych) - z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Z kolei ust. 4 d tego artykułu stwierdza, iż jeśli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość gruntowa, stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Przepis ten określa zatem prawnorzeczowe skutki ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w stosunku do zmiany podmiotu prawa własności przysługującego do nieruchomości (por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 204).

Powyższy mechanizm wyłączenia został wprowadzony 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 z późn. zm.).

Instytucja wyłączenia stanowi jedną z form pozyskiwania przez państwo prawa przysługującego innemu podmiotowi, jeśli jest ono niezbędne do realizacji ważnych celów publicznych. Instytucja ta stanowi konstrukcję prawną łączącą w sobie cechy prawa publicznego i prywatnego. Wyłączenie dokonywane jest w drodze klasycznych aktów administracyjnych, wywołuje jednak bezpośrednio skutki w sferze prawa cywilnego, (por. T. Woś, *Wyłączenie i zwrot wyłączonej nieruchomości*, Warszawa 2004 r.).

Jak powszechnie przyjmuje się w tzw. klasycznej teorii wyłączenia, jako instytucja dotycząca wyłącznie nieruchomości, musi odpowiadać określonym, zastrzonym w stosunku do innych form ingerencji państwa w prawa indywidualnych podmiotów, rygorom dopuszczalności jego dokonania oraz stwarzać podmiotowi nim dotkniętemu odpowiednie gwarancje proceduralne i zapewniać stosowny ekwiwalent pieniężny za poniesiony uszczerbek.

Konstytucyjne gwarancje prawa własności, innych praw majątkowych i ich ochrony wskazane zostały w art. 64 Konstytucji. Zagwarantowanie ochrony własności i innych praw majątkowych jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym (por. wyrok w sprawie K 27/00 - OTK 2001/2/29). „Ochrona ta nie może sprowadzać się wyłącznie do ustanowienia w drodze pozytywnej aktywności • prawodawcy instytucji materialnych i proceduralnych chroniących konkretne prawa majątkowe, ale mieści w sobie również obowiązek negatywny powstrzymania się od

przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też tę ochronę nadmiernie ograniczać" (wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 38/98, OTK 1999/3/40). Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności i innych praw majątkowych nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo może być ograniczone.

Jest oczywistym, iż również prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego (wyrok TK z 3 lipca 2001 r., K. 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 125). Dopuszczalne jest zatem ze względu na ważny interes publiczny ograniczenie prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojmowanie własności jako prawa absolutnego prowadziłoby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów. Własność nie stanowi „prawa nieskończonego” (*ius infinitum*), tzn. wartości absolutnej nie podlegającej żadnym ograniczeniom. Mogłoby to także obrócić się przeciwko samym właścicielom rzeczy (wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie K 1/91 (wyrok TK z 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4) - zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu, a zatem także dobra wszystkich właścicieli. Istotne znaczenie dla granic prawa własności i zakresu ochrony tego prawa mają też zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przepisy ustawowe określające ograniczenia prawa własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego, powinny jednak we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela wyrażone w doktrynie przekonanie, że chociaż „dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji”, to jednak „określone dobro pozostałych jednostek jako grupy społecznej może ważyć na sposobie i

rozmiarze ochrony określonego interesu indywidualnego", przy czym „w pewnych obszarach nie ma innego sposobu zapewnienia interesów indywidualnych niż przez uprzednią ochronę interesu społecznego", choć zarazem „interes społeczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego" (por. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 54 i n.).

1.3. W świetle art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej, o prawidłowości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej orzeka bądź wyłącznie organ administracji, bądź - w dalszym toku postępowania - sąd administracyjny. W postępowaniu tym rozstrzyga się definitywnie i ostatecznie o prawach majątkowych obywateli, przy czym w grę wchodzi prawa o najszerszej treści, a ingerencja państwa jest tutaj najdalej idąca (pozbawienie obywatela prawa własności bądź prawa użytkowania wieczystego). Dla tego rodzaju postępowań istnieje wysoki standard proceduralny - wyznaczany przez art. 45 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

„Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym", o których mowa w art. 6, są pojęciem autonomicznym na tle Konwencji; przypisanie takiego charakteru danemu prawu nie może być dokonane jedynie w oparciu o wewnętrzne regulacje Państwa - Strony Konwencji. Decydujące znaczenie ma rzeczywista treść i skutki tego prawa - a nie jego prawna klasyfikacja - w systemie prawnym danego państwa (*Kóning v. Niemcy*, skarga nr 6232/73, § 88 - 89). Artykuł 6 znajduje więc zastosowanie do wszystkich postępowań, których rezultat jest rozstrzygający dla praw i obowiązków natury prywatnej, nawet jeśli postępowanie dotyczy sporu pomiędzy jednostką a organem - dysponentem władzy publicznej. Dziedzina prawa, regulująca daną kwestię (prawo cywilne, handlowe, administracyjne), oraz rodzaj organów powołanych do jej rozstrzygnięcia (sąd powszechny, organ administracji) ma niewielkie znaczenie (*Ringeisen v. Austria*, skarga nr 2614/65, § 94). Innymi słowy - nie można pozbawić danego roszczenia przymiotu „prawa o charakterze cywilnym" tylko z tego powodu, że w danym państwie regulacja tego prawa dokonana jest np. w prawie administracyjnym, bądź że rozstrzygnięcie sporu o to prawo powierzone jest organowi administracji. Wręcz odwrotnie - to cywilny charakter prawa decyduje o tym, że spory na

jego tle powinien rozstrzygać organ niezawisły i bezstronny, to znaczy spełniający wymogi określone w art. 6 Konwencji. Trudno wyobrazić sobie „rządy prawa”, o których mowa w preambule Konwencji, bez zapewnienia dostępu do sądu w każdej sprawie cywilnej (*Golder v. Wielka Brytania*, skarga nr 445/70, § 34).

W opinii Trybunału, do spraw o charakterze cywilnym należy np. kwestia odszkodowania za niewłaściwą decyzję podatkową odmowę ulgi pocztowej (*Editions Periscope v. Francja*, skarga nr 11760/85), cofnięcie uprawnień zawodowych lekarza i pozwolenia na prowadzenie kliniki (*Le Compte i in. v. Belgia*, skarga nr 6878/75), a także koszty sądowe w sprawach cywilnych (*Robins v. Wielka Brytania*, skarga nr 22410/93). Stosunek nadrzędności, wykonywanie władczych kompetencji - administracyjnych czy sądowych - przez jedną ze stron konkretnego sporu nie wyłącza wymogów z art. 6 Konwencji. Okoliczność, że organ władzy działa w sferze *imperium*, a nie jako uczestnik obrotu cywilno - prawnego, nie może być decydująca przy ocenie natury prawnej roszczenia. Istotny jest jego rzeczywisty charakter (*Kóning v. Niemcy*, § 90). Spór o prawo musi być realny i poważny (*van Marle i in. v. Holandia*, skarga nr 8543/79, § 32).

Analogicznie postępowanie, w którym zapada decyzja o skutku wyłączenia, jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP - zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, i cyt. tam orzecznictwo), urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku.

W konsekwencji należy stwierdzić, że ze względu na skutki orzeczenia, którego podstawą jest art. 31 ust 1 bądź ust. 2 ustawy drogowej, w sferze praw majątkowych obywateli, postępowanie w tym przedmiocie powinno odpowiadać standardom prawa do sądu, gwarantowanym przez art. 6

Konwencji i art. 45 Konstytucji RP - na tle polskiego ustawodawstwa, prawo to zapewnione jest w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

I. 4. Zagadnienie prawa do sądu wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie ma potrzeby szczegółowego definiowania powołanego wzorca konstytucyjnego. Należy tylko przypomnieć, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, oraz z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98) a także 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, oraz z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 16/05).

W tym miejscu konieczne jest rozważenie, który z aspektów tak rozumianego prawa do sądu doznaje ograniczeń przez art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej; otóż nie ma formalnych przeszkód, aby podmiot dotknięty skutkami decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zainicjował kontrolę administracyjną i sądownoadministracyjną tego rozstrzygnięcia. W dowolnym czasie może on złożyć wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej (inną kwestią są skutki tego wniosku, które zależą od terminu jego złożenia). Tak więc prawo dostępu do sądu nie jest tutaj ograniczone.

Oczywistym jest także, że organ rozpoznający sprawę administracyjną, którego urząd kształtowany jest przez ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zmian.) spełnia wymogi określone przez art. 178 - 181 Konstytucji RP.

Z kolei jeśli chodzi o prawo do rzetelnie ukształtowanej procedury - jak podkreślił w wyroku z dnia 30 maja 2007 r. (sygn. SK 68/06) Trybunał Konstytucyjny, minimalne wymogi w

tym zakresie wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś - zakaz arbitralnego działania sądu. Wymogi te konkretyzują: 1) nakaz wysłuchania stron, 2) konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności, czy wręcz arbitralności sądu, 3) zapewnienie przewidywalności dla uczestników postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, również ten aspekt prawa do sądu nie jest ograniczony przez art. 31 ust. 1 i ust. 2 ustawy drogowej. Natomiast problem na tle tej regulacji sprowadza się do okoliczności, 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. Zamiast tego, uzyska sądowe potwierdzenie naruszenia owych praw majątkowych, które nie odwróci zaistniałych skutków bezprawności decyzji.

Ów aspekt prawa do sądu, który przejawia się w prawie do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie był dotychczas szeroko analizowany w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu. Nie ma jednak powodów, aby przyjmować odmienne ukształtowanie i strukturę tego prawa niż te aktualne odnośnie prawa dostępu do sądu i sprawiedliwie ukształtowanej procedury. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, 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" (uchwała z 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 19). Również w zakresie właściwego ukształtowania procedury sądowej nie jest wystarczające samo istnienie formalnej możliwości np. zaskarżenia orzeczenia: kontrola ta musi być ponadto rzeczywista i prawnie skuteczna (zob. np. wyroki z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03).

Należy więc przyjąć, iż także w przypadku prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd nie 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 powirno odnosić skutek w sferze praw i obowiązków podmiotu. Innymi słowy: jest to prawo jednostki do uzyskania „prawnie skutecznej ochrony praw (w tym wypadku - własności) na drodze sądowej” (cytowane wyżej orzeczenie w sprawie sygn. W 14/94).

Do tego wymogu nawiązuje także Rekomendacja nr 20 (2004) Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych: na tle tej regulacji, za „kontrolę sądową” (pkt. A.2) należy uznać ocenę i rozstrzygnięcie dokonywane przez sąd co do legalności aktu administracyjnego i zastosowanie odpowiednich środków (termin ten nie obejmuje sądów konstytucyjnych). Sąd powinien dysponować kompetencją do uchylecia (*to annul*) wadliwego aktu administracyjnego bądź przyznania odszkodowania. Rolą sądu administracyjnego jest ochrona jednostek za pomocą stosownych środków prawnych (pkt 20 memorandum wyjaśniającego).

Norma zawarta w art. 31 ust. 2 ustawy drogowej adresowana jest do sądu administracyjnego bezpośrednio; z kolei art. 31 ust. 1 jest wiążący dla sądu wówczas, gdy sąd ów orzeka o legalności rozstrzygnięcia organu w przedmiocie nieważności decyzji. W obu tych przypadkach, sąd nie orzeka o istocie stosunku prawnego (w tym - o skuteczności odjęcia prawa własności), ale wydaje szczególnego rodzaju orzeczenie substytucyjne, które nie wywołuje bezpośrednich skutków dla naruszonego prawa majątkowego strony. Spór o własność nieruchomości rozpoznawany nie jest. Mimo stwierdzenia najcięższych wad decyzji w zakresie prawa materialnego bądź proceduralnego, sąd administracyjny nie może odwrócić jej skutków prawnych.

W przypadku art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej, mamy więc do czynienia z ograniczeniem prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia o prawie majątkowym strony. Pozostaje rozważyć kwestię, czy ograniczenie to jest proporcjonalne.

1.5. Na gruncie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ograniczenia, którym podlega prawo do sądu, nie mogą zamykać bądź ograniczać dostępu jednostce

w taki sposób i do tego stopnia, by naruszona została sama istota tego prawa. Ograniczenie nie będzie zgodne z art. 6 ust. 1 również wtedy, gdy realizuje cel prawnie nieuzasadniony lub z powodu braku rozsądnej proporcji pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, jaki ma zostać osiągnięty (por. orzeczenie ETPC z dnia 23 października 1996 r. w sprawie *Levages Prestations Services przeciwko Francji* oraz decyzja ETPC z dnia 16 października 2001 r., skarga nr 52039/9; sprawa *Zmaliński przeciwko Polsce*).

Na gruncie polskiej Konstytucji, prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniu na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak stwierdza ta regulacja, ograniczenie takie należy dopuścić, gdy jest ono „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Jest to typowa klauzula generalna, stale wymagająca redefiniowania, stosownie do zmiennego kontekstu społecznego. Przy redagowaniu art. 31 ust. 3 za właściwe uznano rozpisanie ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze. Służyło to nie tyle precyzji unormowania (bo też posłużono się zwrotami o znacznym stopniu niedookreślenia), co nawiązaniu do języka Konwencji Europejskiej i Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka" (L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności*, „Państwo i Prawo”, z. 10/2001, s. 13).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczność usprawnienia procesu pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych, która stanowi konieczny element budowy bądź modernizacji sieci tych dróg, mieści się w klauzuli interesu publicznego, konstytuowanej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uściślając należy wskazać, że wartością, w imię której następuje ograniczenie wolności i praw, jest „interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa

infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych" (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05).

Formalnym warunkiem ograniczenia prawa bądź wolności jest wymóg regulacji ustawowej. Następnie ustawa powinna zostać poddana testowi przesłanek materialnych, który polega na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy (zob. przede wszystkim wyrok TK z dnia 13 marca 2007r., sygn. K 8/07):

- 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy);
- 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania);
- 3) 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 RP „konieczności”.

Celem ustawodawcy, jak czytamy w uzasadnieniu projektu do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, było znaczne przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji do realizacji, polegające na wyeliminowaniu z tego procesu długotrwałej procedury związanej z nabywaniem gruntów pod drogi w drodze umowy (Sejm RP V kadencji, nr druku: 854).

Chociaż zarówno przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jak i ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują częściowe uchylenie decyzji, praktyka orzecznicza w ocenie ustawodawcy była inna: zazwyczaj decyzje uchylane były w całości przez organy II instancji i sądy administracyjne, co w sposób zasadniczy hamowało proces inwestycyjny. Celem ustawodawcy, wprowadzającego powyższy przepis, było zatem zapobieżenie nieuzasadnionemu powtarzaniu całego postępowania zmierzającego do wydania nowej decyzji lokalizacyjnej dla całego zadania w sytuacji, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji

lokalizacyjnej. Zapis ten w założeniu projektodawców miał znacznie przyspieszyć proces realizacji inwestycji poprzez skrócenie postępowania administracyjnego i sądowego. Mając na uwadze powyższą analizę uznać należy, iż regulacja będąca przedmiotem niniejszego wniosku zapewne wzmacnia stabilność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a zatem usprawnia proces inwestycyjny; regulacja ta spełnia więc wymóg przydatności normy.

Do przekonania takiego nie można jednak dojść poddając art. 31 ustawy drogowej testowi konieczności regulacji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nieprawidłowa praktyka orzecznicza nie może prowadzić do przyjmowania przez ustawodawcę rozwiązań wygodnych, ale naruszających konstytucyjne zasady. Usprawnienie procesu inwestycyjnego można było osiągnąć za pomocą innych środków prawnych, ograniczenie praw podmiotowych powinno być ostatecznością. Przede wszystkim wskazać należy na konieczność sprawnego i szybkiego rozstrzygnięcia spraw wpływających do organów i sądów administracyjnych, co wymaga pewnych działań systemowych (organizacyjnych, kadrowych). Natomiast jeśli chodzi o kwestie proceduralne to zauważyć należy, iż możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji w części. Nawet gdyby przyjąć rozumowanie prezentowane w uzasadnieniu do wprowadzonych zmian, a dostrzegając błędną praktykę organów w tym zakresie, to - poruszając się w ramach rozwiązań „proporcjonalnych” - ustawodawca może wprowadzić regulację, zgodnie z którą orzekanie o nieważności decyzji w całości może mieć miejsce tylko wówczas, gdy nie da się orzec jej nieważności w części.

Przechodząc do ostatniego z elementów testu przesłanek ograniczeń praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, że ograniczenia wprowadzone przez art. 31 ustawy drogowej należy uznać za nadmierne.

Na wstępie godzi się podnieść, iż utrzymanie możliwości usunięcia z obrotu prawnego decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest szczególnie doniosłe w kontekście ograniczonych uprawnień strony w postępowaniu zwyczajnym. W szczególności należy podnieść

daleko idące uproszczenia w obowiązku doręczania orzeczeń administracyjnych w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 11d ust. 5 ustawy drogowej, właściwe organy wysyłają zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku realizowania inwestycji na obszarze więcej niż jednego województwa, wojewodom, na których obszarze właściwości znajduje się część nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ponadto zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Regulacje ustawy modyfikują zatem obowiązek ustalania aktualnego adresu strony celem doręczania jej pism i orzeczeń administracyjnych wynikający z uregulowań ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ukształtowanego na bazie tej regulacji orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Tak więc w ramach postępowania w przedmiocie zezwolenia na inwestycję drogową prawa proceduralne stron doznają licznych ograniczeń - nie należy do rzadkich sytuacja, gdy strona dowiaduje się o decyzji po długim czasie od uzyskania przez nią waloru ostateczności. Takie sytuacje faktyczne bardzo często relacjonowane są w skargach kierowanych do Rzecznika. Wówczas postępowanie „nieważnościowe” jest tym pierwszym, w którym strona może w pełni uczestniczyć i wpływać na treść rozstrzygnięcia, dotyczącego jej praw podmiotowych.

Po drugie należy rozważyć, co obecnie uzyskuje strona postępowania, która inicjuje postępowanie nieważnościowe na gruncie ustawy drogowej. Otóż stosowany jest tutaj art. 156 § 2 k.p.a., przewidujący możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji. Zakres tej akceptacji rozciąga się tylko na sferę skuteczności prawnej i obowiązywania decyzji, gdyż w art.

158 § 2 k.p.a. przewidziano obowiązek wydania w takiej sytuacji decyzji stwierdzającej wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa, a więc obowiązek formalnego stwierdzenia jej wadliwości. Takie rozwiązanie umożliwia w dalszej kolejności dochodzenie odszkodowania na podstawie przepisów prawa cywilnego oraz naprawienie skutków wadliwości (J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jędrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989 r., s. 255).

Tak więc przewidziana w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy drogowej możliwość wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa powoduje, że zaskarżona decyzja pozostaje w obrocie prawnym, a stronie służy jedynie prawo do odszkodowania, którego podstawę stanowi art. 417' § 2 kc. Mamy więc w tym przypadku do czynienia w istocie z orzekaniem substytucyjnym, które biorąc pod uwagę okoliczność, iż stronie takiego postępowania i tak przyznano odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości nie ma dla niej takiego znaczenia, jakie miałyby możliwość stwierdzenia nieważności decyzji. Bardzo trudno będzie podmiotowi, który wszczął proces odszkodowawczy, iż zakres jego uszczerbku majątkowego przekracza wysokość odszkodowania za wyłączonej nieruchomości. Innymi słowy - decyzja wydana na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. z reguły nie będzie tworzyła dla strony żadnej „wartości dodanej”, chroniącej jej prawa majątkowe w pełniejszy sposób niż samo odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości. Tak więc brak możliwości uchylecia aktu administracyjnego nie jest adekwatnie równoważony prawem do odszkodowania (zob. powołana wyżej Rekomendacja RE nr 20 (2004)).

Po trzecie, istotny jest kontekst normatywny kwestionowanego rozstrzygnięcia. W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych raczej zmierza się w kierunku ścieśniającej wykładni pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” (art. 156 § 2 k.p.a.) i tym samym do ograniczenia stosowania art. 158 § 2 k.p.a.: w pierwszym rzędzie, należy rozważyć eliminację wadliwej decyzji z porządku prawnego (zob. np. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., sygn. OPS 14/99 (ONSA 2000, Nr 3, poz. 93). Regulacja art. 31 ustawy

drogowej stanowi więc wyłom w założeniu, iż zasadę legalizmu najpełniej realizuje usunięcie wadliwej decyzji z obrotu prawnego.

Można też porównać kwestionowaną regulację z innymi przepisami, ograniczającymi wzruszenie ostatecznych decyzji: ograniczenie czasowe wyłączające możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, istnieje również na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem art. 53 ust. 7 tej ustawy, nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. W tym przypadku również odpowiednio stosuje się art. 158 § 2 k.p.a. Zauważyć należy, iż termin, w okresie którego można stwierdzić nieważność decyzji, jest jednak znacznie dłuższy niż ten wyznaczony przez ustawodawcę w odniesieniu do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przy tym powiązany jest on z prawnie relewantną okolicznością doręczenia lub ogłoszenia decyzji, natomiast w przypadku kwestionowanego przepisu, jest to moment rozpoczęcia budowy, co uwzględniając istnienie instrumentów prawnych w postaci możliwości nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, może nastąpić szybciej niż określony przepisami kodeksu postępowania administracyjnego termin na rozpatrzenie przez organ żądania stwierdzenia nieważności orzeczenia; ta okoliczność czyni owo uprawnienie tym bardziej pozornym.

I. 6. Podsumowując: wyłączając możliwość stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ustawodawca naruszył zasadę proporcjonalności, nie zostały bowiem spełnione przesłanki przewidziane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które takie organicznie dopuszczają. Przywołany wzorzec konstytucyjny zezwala, co do zasady, na ustanowienie ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa do sądu, jednakże zakres swobody ustawodawcy jest ograniczony zawartymi w nim przesłankami oraz wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Przyjęte rozwiązanie może prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu: prawo to doznaje takich ograniczeń, iż w konsekwencji nie może być realizowane. Oznacza to, że ustawodawca arbitralnie uznał, że mechanizmy demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie jaką jest budowa dróg publicznych są na tyle niesprawne, że konieczne jest wprowadzenie regulacji ograniczającej prawo do sądu - bez względu na okoliczność, że funkcjonowanie zakazów ograniczających konstytucyjne prawo do sądu nie jest w tym przypadku niezbędne do osiągnięcia założonych celów.

II. Kolejnym przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zainicjowanej niniejszym wnioskiem, należy uczynić regulację prawną w przedmiocie określania wartości rynkowej gruntów zabudowanych przeznaczonych pod drogi publiczne.

Definicja wartości rynkowej nieruchomości została wprowadzona do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) pod wpływem zasad sformułowanych w standardach o charakterze międzynarodowym, obowiązujących w państwach unijnych (por. G. Bieniek [red.]. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2007 r., s. 504).

Zgodnie z brzmieniem art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobnej jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu wymienionych w tym przepisie założeń.

Szczegółowe zasady określania wartości rynkowej nieruchomości przewiduje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.), wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 159. Rozporządzenie to określa (§ 1) rodzaje podejść, metod i technik wyceny nieruchomości, rozumianej jako określanie wartości nieruchomości polegającej na określeniu wartości prawa własności lub innych praw do nieruchomości.

Zgodnie z brzmieniem § 36 ust. 1 rozporządzenia, przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny

transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany wyżej przepis rozporządzenia w zakresie objętym zaskarżeniem jest sprzeczny z zasadą ustalania wysokości odszkodowań określoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i musi być uznany za istotne przeobrażenie otoczenia normatywnego dotyczącego sposobu wyceny wartości nieruchomości, określonego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Weryfikacja regulacji rozporządzenia dotyczącej określania wartości rynkowej gruntu przeznaczonego pod drogę publiczną z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych powinna odnosić się do tego aspektu wywłaszczenia (pozbawienia własności), który związany jest z przesłanką „słusznego odszkodowania”. Wymóg słusznego odszkodowania formułuje *expressis verbis* art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu właściwego (słusznego) odszkodowania powirno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Problem jednak polega na tym, że ustrój odawca nie sprecyzował na czym polega „słuszne odszkodowanie”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały (także pod rządem poprzednich przepisów konstytucyjnych) liczne przesłanki „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 dnia 19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3). Poza standardami ustalonymi na gruncie krajowego orzecznictwa konstytucyjnego, przesłanka słusznego

odszkodowania występuje także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć nie została wysłowiona w treści art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z dnia 4 kwietnia 1995r.). Źródłem 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 prawnomiędzynarodowej, niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania może być uznane za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wyłączenie (por. omówienie orzeczeń dokonane przez M. Nowickiego, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 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 v. Szwecja* z dnia 23 września 1982 r. podkreślono, że „poszukiwanie takiej równowagi jest wyrażone w całej strukturze art. 1 jako całości”.

Problem ekwiwalentności odszkodowania należnego podmiotowi wyłączoneму znalazł wyraz w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. 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 wyłączonych (orzeczenie *Tsomtsos i inni v. Grecja*, 15.11.1996 r., *Katikaridis i inni v. Grecja*, 15 listopada 1996 r.). Podkreślano również konieczność wzięcia pod uwagę wymogu zapłaty odszkodowania w rozsądnym terminie (por. orzeczenie *Guillemin v. Francja*, 21 lutego 1997 r.).

- Uwzględniając powyższą okoliczność Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż przyjęta w § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia metoda określenia wartości nieruchomości, stanowiąca jeden z materialnych elementów określenia odszkodowania należnego właścicielom

(zdeteminowanego przede wszystkim treścią aktualnie obowiązującego § 36), nie może być oceniona jako mieszcząca się w granicach pojęcia „słusznego odszkodowania”. Warto zauważyć, że sposób ustalania wartości nieruchomości, jak i moment, który ustawodawca nakazuje uwzględniać dla oceny stanu nieruchomości, koresponduje w dużym stopniu z ukształtowanym na nowo sposobem ustalania i wypłacania odszkodowania. W szczególności zaś, przyjęcie za punkt odniesienia dla oceny wartości nieruchomości cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, odbiega od przyjętego i korzystającego z domniemania konstytucyjności unormowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (przede wszystkim art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zauważyć przy tym należy, że ustawa przewiduje co prawda jeden rodzaj wartości rynkowej, jednakże Standardy Rzeczoznawców Majątkowych (Warszawa 2002, s. II *Vz*) przewidywały różne jej postaci: wartości rynkowej dla aktualnego sposobu użytkowania (WRU), wartości rynkowej dla alternatywnego sposobu użytkowania (WRA), dla optymalnego wykorzystania (WRO), dla wymuszonej sprzedaży (WRW) oraz dla przyszłej sprzedaży (WRP). Uwzględniały one pewną dynamikę kształtowania się tej wartości w zależności od zmiernych warunków, w jakich określana jest ta wartość w porównaniu z datą sporządzenia wyceny. Analogiczne rodzaje wartości rynkowej przewidywały standardy europejskie sprzed 2000 r., jednakże po tej dacie przyjęto w nich jako odmiany wartości rynkowej, jedynie wartość dla aktualnego sposobu użytkowania (por. Europejskie Standardy Wyceny 2000, Warszawa 2001 r., s. 91), oraz tzw. wartość rzetelną lub godziwą (fair value) o której mowa w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (IAS 16.6).

Spośród podejść do wyceny rozporządzenie wymienia podejście porównawcze (§ 4), dochodowe (§ 6, 7) oraz mieszane (§ 15). Metodami stosowanymi w ramach podejścia porównawczego są: metoda porównywania parami (§ 4 ust. 2 i 3), metoda korygowania ceny średniej (§ 4 ust. 4) oraz metoda analizy statystycznej rynku (§ 4 ust. 5). W zakresie podejścia dochodowego rozporządzenie przewiduje stosowanie metod: inwestycyjnej (§7 ust. 2) oraz zysków (§ 7 ust. 3), z tym jednak zastrzeżeniem, że metody te stosowane są za pomocą następujących

technik: kapitalizacji prostej (§ 9) oraz techniki dyskontowania strumieni dochodów (§ 10). W podejściu mieszanym natomiast stosowane są następujące metody: pozostałościowa, kosztów likwidacji oraz wskaźników szacunkowych gruntów (§ 15). Rozporządzenie szczegółowo określa, w jakich przypadkach te techniki i metody mają zastosowanie oraz na czym polegają.

Przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Podejście porównawcze opiera się na założeniu, że wartość wycenionej nieruchomości odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były dotychczas przedmiotem obrotu. Najczęściej stosowana jest metoda porównywania parami. Polega ona na tym, że porównuje się tę nieruchomość, która jest przedmiotem wyceny i która ma określone cechy rynkowe, od których zależy jej cena, z nieruchomościami o podobnych cechach rynkowych, których ceny, jakie uzyskano za nie w obrocie, są znane. Te cechy rynkowe mogą dotyczyć rodzaju nieruchomości, ich rozmiarów, lokalizacji, przeznaczenia w planie miejscowym, dostępności, walorów środowiskowych itp.

Pozostałymi metodami stosowanymi w tym podejściu są: metoda korygowania ceny średniej oraz metoda analizy statystycznej rynku. Jeżeli chodzi o pierwszą z tych metod, to rozporządzenie przewiduje przyjmowanie do porównań kilkunastu nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego na rynku właściwym ze względu na położenie wycenianej nieruchomości i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości. Określenie tej wartości za pomocą tej metody polega na korekcie średnich cen nieruchomości podobnych współczynnikami korygującymi, uwzględniającymi różnicę w poszczególnych cechach tych nieruchomości (§ 4 ust. 4 rozporządzenia).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uwzględniając powyższe ustalenia i konkluzje dotyczące interpretacji pojęcia „słuszne odszkodowanie” zarówno w wyrokach krajowego Trybunału Konstytucyjnego oraz orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w

Strasburgu, wątpliwości musi budzić określony w rozporządzeniu „sztywny i ograniczony” sposób ustalenia ceny nieruchomości przejmowanej przez podmiot publiczny pod budowę drogi. Przyjęcie *a priori* przez ustawodawcę, iż porównanie stanowić będą wyłącznie ceny transakcji przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne, narusza zasadę słusznego odszkodowania przewidzianego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Brak jest bowiem podstaw, by wartość nieruchomości określać w oderwaniu od jej przeznaczenia - aktualnego zanim zapadła decyzja inwestycyjna - tylko i wyłącznie z tego powodu, iż nabywana jest ona pod drogę publiczną. Regulacja taka w sposób niedostateczny zabezpiecza prawa obywateli: oczywistym jest bowiem, iż rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyceny w sposób, jaki przewidziany jest w obowiązujących przepisach prawa w tym zakresie. Jest on zatem związany takim właśnie brzmieniem przepisu, który nakazuje mu uwzględnienie cen transakcyjnych gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Oczywistym jest również, iż ceny nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi mogą być niższe niż ceny transakcyjne nieruchomości o innym przeznaczeniu. Tym samym dopuszcza się więc sytuację, iż nieruchomość o dotychczasowym przeznaczeniu budowlanym, oszacowana będzie tak jak nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną biorąc pod uwagę ceny transakcyjne takich właśnie nieruchomości. Mechanizm taki nie zabezpiecza w odpowiedni sposób interesów majątkowych obywatela, który przekazując swoją nieruchomość na cel publiczny, jakim jest budowa drogi, nie otrzymuje w zamian ekwiwalentu pieniężnego pozwalającego mu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej sprzed tego zdarzenia. Co więcej, dokonana wycena może stanowić w takiej sytuacji znaczne uszczuplenie majątkowe.

Owo uszczuplenie dotyczy także osób, których prawo własności nie zostało odjęte na skutek samej decyzji zezwalającej na inwestycję drogową, ale podlega ono procesowi wywłaszczenia (dotyczy to nieruchomości nabywanych na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 18 października 2006 r. - Dz. U. Nr 220, poz. 1601 z późn. zm.).

Osoby przekazujące nieruchomości z przeznaczeniem pod budowę drogi - zarówno jako strony negocjacji prowadzonych w przedmiocie nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej, jak też na późniejszym etapie wywłaszczenia - godzą się często na takie warunki, gdyż w perspektywie i tak w przypadku niepowodzenia negocjacji przeprowadzone będzie postępowanie wywłaszczeniowe.

Nie sposób też wskazać na wartość, w imię której następuje tutaj ograniczenie praw majątkowych obywatela - co czyni kwestionowana regulację niezgodną z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. 31 ust. 3 Konstytucji.

Reasumując powyższe wywody należy stwierdzić, iż przepisy § 36 rozporządzenia nie chroni w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną (organami właściwymi do nabywania lub wywłaszczenia nieruchomości). Pozwala na nabywanie nieruchomości po cenach ustalonych w wyniku przyjętego sposobu ich szacowania nie określającego ich rzeczywistej wartości. Tym samym obarczają dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego, gdyż nie uzyska on ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania. Niesłuszność przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy właściciel zostaje pozbawiony nieruchomości stanowiącej jego dotychczasowy ośrodek życiowy, a za cenę którą otrzymał nie jest w stanie nabyć nieruchomości ekwiwalentnej.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paweł S. Nowak'.