

Warszawa, dnia 7 października 2002 r.

**Opinia na temat
zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o szczególnych zasadach
przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (druk nr 858)**

W zleceniu postawione zostało pytanie o zgodność z Konstytucją RP projektu ustawy zawartego w druku nr 858. Wątpliwość dotyczy w szczególności nowych, odrębnych od dotychczasowych, zasad wywłaszczania nieruchomości oraz epizodyczności projektowanej regulacji, która to przewiduje.

Opiniowany projekt ustawy normuje: warunki lokalizacji dróg krajowych, zasady prowadzenia inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz warunki nabywania nieruchomości. Uwagi sformułowane w niniejszej opinii odnoszą do oceny konstytucyjności przepisów regulujących ostatnie z wymienionych zagadnień.

I. Celem projektu jest uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, które jest konieczne dla przyspieszenia rozwoju sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu.

Projekt przewiduje szereg odrębności względem dotychczas obowiązujących

zasad nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa. Do najbardziej istotnych należą:

- (1) W dotychczasowym stanie prawnym ustalenie lokalizacji drogi nie prowadzi automatycznie do podziału nieruchomości, przez które przebiegać ma pas drogowy. W opisanym przypadku konieczne jest przeprowadzenie dwóch czasochłonnych postępowań administracyjnych. Projekt zakłada włączenie postępowania podziałowego do postępowania lokalizacyjnego. Dzięki temu decyzja lokalizacyjna staje się zarazem decyzją o zatwierdzeniu załączonego do wniosku lokalizacyjnego projektu podziału nieruchomości (art. 12).
- (2) Zgodnie z projektem postępowanie wywłaszczeniowe prowadzić będzie wojewoda (art. 16 ust. 1). Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości będzie musiała określać termin wydania nieruchomości (art. 16 ust. 2). Unormowana zostanie procedura wydania nieruchomości (art. 16 ust. 3). Proponowane zmiany mają na celu zwiększenie skuteczności egzekwowania decyzji wywłaszczeniowych.
- (3) Nabywaniem na własność Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczonych na budowę dróg zajmować się będzie Zarząd Dróg Krajowych Spółka Akcyjna (dalej ZDK). Wywłaszczenie nieruchomości następować będzie na wniosek ZDK. Skróceniu z 2 miesięcy do 1 miesiąca ulegnie termin wyznaczany właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przez wojewodę na zawarcie umowy sprzedaży z ZDK, po upływie którego będzie mogło nastąpić wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (art. 15 ust. 1).
- (4) Wywłaszczenie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym następować będzie na wniosek ZDK, bez uprzedniej konieczności złożenia oferty i upływu terminu wyznaczonego przez wojewodę do zawarcia umowy (art. 15 ust. 2). Taka sama procedura stosować się będzie do nieruchomości, w przypadku których istnieje rozbieżność między stanem faktycznym w katastrze nieruchomości, a treścią księgi wieczystej oraz nieruchomości stanowiące masę spadkową. Ma to umożliwić wywłaszczanie nieruchomości we wszystkich przypadkach, gdy nie da się skutecznie złożyć właścicielowi oferty nabycia nieruchomości.
- (5) Projekt określa precyzyjnie skutki wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości (art. 17). Decyzja ta: (i) uprawniać będzie do dysponowania

nieruchomością na cele budowlane, (ii) zobowiązywać do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, (iii) uprawniać do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez spółkę ZDK.

- (6) Wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość ustalana będzie według jej stanu na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi i według jej wartości rynkowej w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (odszkodowanie podlegać będzie waloryzacji na dzień wypłaty według zasad obowiązujących w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.
- (7) Rozdział 3 projektowanej ustawy obowiązywać ma w okresie 1 stycznia 2003 – 31 grudnia 2006 (art. 43)

II. Ocena konstytucyjności proponowanych rozwiązań wymaga rozważenia, czy odpowiadają one standardom określonym w art. 21 ust. 2 (konstytucyjne gwarancje dotyczące wywłaszczenia) oraz art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności).

(1) Nie może budzić wątpliwości, iż podstawowym wzorcem dla oceny konstytucyjności opiniowanych regulacji jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym "wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem".

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku 14 marca 2000 r. , sygn. P. 5/99 (OTK 2000/2/60) normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia "wywłaszczenie". Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie "wywłaszczenie", zawarte w art. 21 ust. 2 konstytucji winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako "wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę" (por. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie

przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem TK jednak, tak szerokie ujęcie zakresu pojęcia "wywłaszczenie" nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania.

W ocenie sformułowanej przez Trybunał w przywołanym wyroku, „w świetle art. 21 ust. 2 konstytucji nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia”.

Wydaje się więc, iż odrębny od dotychczasowego mechanizm przejmowania przez Skarb Państwa własności nieruchomości sam w sobie nie może przesądzać o niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań. Ocena zgodności z Konstytucją tych przepisów wymaga skonfrontowania z przesłankami warunkującymi konstytucyjną dopuszczalność wywłaszczenia.

Nie budzi zastrzeżeń wymóg dochowania należytej formy regulacji, mechanizm wywłaszczenia unormowany został bowiem w akcie rangi ustawowej. Nie budzi również wątpliwości, iż spełniona została przesłanka "celu publicznego", dla którego realizacji sięgnięto po instytucję prawną wywłaszczenia.

Ponadto projektowana regulacja przewiduje gwarancje odszkodowawcze na poziomie analogicznym do ustawy o gospodarce nieruchomościami (ustawy objętej domniemaniem zgodności z Konstytucją). Można zatem uznać, iż spełniona jest również przesłanka „słusznego odszkodowania”.

Stwierdzić jednocześnie należy, iż art. 21 ust. 2 w żaden sposób nie przesądza o kształcie procedury wywłaszczeniowej. Określenie tej procedury należy zatem do zakresu swobody ustawodawcy zwykłego.

Konkluzją tej części opinii jest pogląd, iż opiniowane przepisy są zgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

(2) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny,

ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00).

Zdaniem TK sformułowania art. 31 ust. 3 zd. 1 nawiązują do zasady proporcjonalności, określanej też jako zakaz nadmiernej ingerencji. Zasada ta to nieodłączny element koncepcji państwa prawnego obecny w orzecznictwie konstytucyjnym wszystkich państw naszego kręgu kultury prawnej. Jest ona też obecna w postanowieniach Konwencji Europejskiej i w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W orzecznictwie polskiego Trybunału zasada proporcjonalności znalazła rozwinięcie jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań konstytucyjnych. Za aktualne Trybunał uznał stwierdzenie (zawarte w *orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94*, i wielokrotnie powtarzane w dalszym orzecznictwie), że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: “1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Zwrócił też uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji z 1997 r. szczególny nacisk położył na kryterium “konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono “konieczne”, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności. Powyższa formuła zasady proporcjonalności została również potwierdzona w wyroku z 3 października 2000 r., K. 33/99.

W ocenie autora niniejszej opinii proponowane w projekcie rozwiązanie stanowi konstrukcję spełniającą zasadę proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można bowiem uznać, iż cel jakim jest przyspieszenie procesu budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu uzasadnia proponowane uproszczenie procedury wyłączeniowej.

Wydaje się, iż na ocenę konstytucyjności opiniowanego projektu nie ma wpływu proponowana epizodyczność ustawy. W ocenie autora niniejszej opinii ustawodawca zachowuje pełną swobodę w zakresie określenia granic czasowych obowiązywania stanowionego prawa, bowiem swoboda taka mieści się w ogólnej kompetencji ustawodawcy do modyfikowania treści obowiązującego prawa.

Konkluzją niniejszej opinii jest pogląd, iż analizowany projekt w zakresie, w którym ustanawia odrębną procedurę wyłączeniową nie narusza Konstytucji RP.

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski