

62/6/A/2006

WYROK

z dnia 6 czerwca 2006 r.

Sygn. akt K 23/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska

Marek Mazurkiewicz

Marian Zdyb – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 czerwca 2006 r., wniosku Rady Gminy Chełmiec o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) z art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 10, art. 11, art. 21, art. 25 oraz art. 33 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 i Nr 217, poz. 2124 oraz z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 267, poz. 2251) są zgodne z art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 10 i art. 21 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na utratę mocy obowiązującej.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2006 r. w Dz. U. Nr 106, poz. 720.

I

1. Wnioskiem z 2 listopada 2004 r. Rada Gminy Chełmiec wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721; dalej: ustawa). Wnioskodawca twierdzi, że art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 17 ust. 4 ustawy naruszają art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nadmiernie ograniczając wnioskodawcy zagwarantowane mu prawo do samodzielności, oraz pozostają w sprzeczności z art. 166 ust. 1 Konstytucji, odbierając wnioskodawcy możliwość wykonania zadania publicznego, jakim jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy jako zadania własnego. Ponadto zdaniem wnioskodawcy art. 8, art. 12 i art. 31 ustawy naruszają art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, gdyż w sposób nieuzasadniony i sprzeczny z zasadą równości i demokratycznego państwa prawa uprzywilejowują pozycję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), przy równoczesnym ograniczeniu uprawnień pozostałych stron. Wreszcie, wnioskodawca twierdzi, że art. 10, art. 11, art. 21, art. 25 i art. 33 ustawy sprzeczne pozostają z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji, prowadząc do zaniechania fundamentalnych wymogów związanych z ochroną środowiska.

Zdaniem wnioskodawcy, jednym z najistotniejszych zadań własnych gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Jest to podstawowy instrument umożliwiający dynamiczny rozwój i poprawę standardów życia mieszkańców. Art. 10 kwestionowanej ustawy wyłącza stosowanie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, a art. 2 ust. 1 wyłączne kompetencje w zakresie lokalizacji drogi przyznaje wojewodzie działającemu na wniosek GDDKiA. Art. 3 ust. 1 ustawy rolę wójta gminy ogranicza do prawa wydania opinii, która ma charakter niewiązący i nie stanowi rozstrzygnięcia wstępnego. Tak określone kompetencje, w opinii wnioskodawcy, przy równoczesnej eliminacji ogólnych reguł rządzących planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, marginalizują rolę samorządu w zakresie kształtowania polityki przestrzennej i pozwalają na arbitralną ingerencję administracji rządowej w zapisy prawa miejscowego.

Określenie przebiegu drogi powinno być poprzedzone kompleksowymi analizami i uwzględniać cały szereg uwarunkowań wynikających między innymi z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu środowiska i wymogów jego ochrony, warunków życia mieszkańców, zagrożeń geologicznych. Wymagania, jakie stawia wnioskowi o wydanie decyzji o lokalizacji drogi art. 5 ustawy, nie dają żadnej gwarancji, że lokalizacja ta będzie spełniać podstawowe standardy prawidłowego planowania przestrzennego.

Przepisy ustawy najdotkliwiej godzą w te jednostki samorządowe, które rzetelnie i konsekwentnie realizowały ustawowe zadania w zakresie polityki przestrzennej. Przyjęte w ustawie rozwiązania, odpowiedzialność GDDKiA całkowicie eliminują, cały ciężar finansowy przerzucając na gminę. Realizacja inwestycji drogowej po trasie innej aniżeli przewidziana w obowiązujących planach miejscowych spowoduje niewątpliwie konieczność zmiany studium i planu miejscowego, gdyż do oceny ich aktualności zobowiązany jest wójt. Koszt zmiany studium i planu miejscowego poniesie gmina bez możliwości sprawowania kontroli lokalizacji budowlanych dróg na jej terenie.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy, w przypadku gdy decyzja wojewody udzielająca zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe dotyczy nieruchomości zabudowanych, GDDKiA jest obowiązany, w terminie faktycznego

objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Użycie przez ustawodawcę słowa „wskazanie” oznaczać może, iż to faktycznie gmina zobowiązana będzie do zapewnienia tego lokalu.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawa narusza zakaz nadmiernej ingerencji, gdyż nie jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty nie pozostają w proporcji do nakładanych ciężarów. Nie ma wystarczającego uzasadnienia dla traktowania inwestycji w zakresie dróg krajowych w sposób odmienny od innych inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym.

Wnioskodawca zwraca uwagę na rażącą dysproporcję w uprawnieniach stron biorących udział w postępowaniu o ustalenie lokalizacji drogi i wydaniu pozwolenia na jej budowę. Decyzja doręczana jest jedynie GDDKiA, a pozostałe strony są o niej zawiadamiane w drodze obwieszczeń w urzędach gminy oraz w prasie lokalnej, co stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Niezgodność z Konstytucją wnioskodawca upatruje także w art. 8, art. 12 i art. 31 ustawy wprowadzających podstawowe odstępstwa od ogólnych zasad postępowania administracyjnego i podziałowego. Ustawa budzi także zastrzeżenia wnioskodawcy w zakresie zgodności art. 11, art. 25 i art. 33 ustawy z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wyeliminowanie przez wskazane przepisy ustawy wymogu pełnej procedury w sprawie oddziaływania budowanych dróg na środowisko i konsultacji społecznych pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Zastrzeżenia wnioskodawcy dotyczą także wyłączenia przez art. 21 ustawy stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz opłat z tym związanych. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwu wymaga od władz publicznych kompleksowych działań opartych na właściwym kształtowaniu polityki przestrzennej, a także ochronie zasobów środowiska. Inwestycje w zakresie dróg publicznych powinny być jednym z podstawowych czynników stymulujących rozwój terenu.

2. Pismem z 20 kwietnia 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, w którym uznał, iż przepisy art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2, art. 10 oraz art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) są zgodne z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 oraz nie są niezgodne z art. 16 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wedle jego opinii art. 10 i art. 21 tejże ustawy są zgodne z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji, zaś postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 11, art. 25 oraz art. 33 ustawy z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) z uwagi na utratę mocy obowiązującej w tym zakresie przez akt normatywny, przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu odniósł się w pierwszej kolejności do tego, że ustawą z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954) uchylone zostały art. 11, art. 25 i art. 33 kwestionowanej ustawy. Toteż, postępowanie w zakresie kontroli tych przepisów – jego zdaniem – podlega umorzeniu, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Oceniając w pozostałym zakresie kwestionowane przepisy, Prokurator Generalny dokonał charakterystyki wzorców kontroli w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny. Rozważając zakres uprawnień podmiotów biorących udział w przygotowaniu i realizacji inwestycji z zakresu dróg publicznych,

wskazał na ustawę z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.) i wynikający z niej podział dróg na określone kategorie. Z regulacji tych wynika, że zadania obejmujące przygotowania i realizację inwestycji w zakresie dróg krajowych należą do zadań publicznych o charakterze ogólnopolskim, a więc przekraczają wymiar jedynie terenowy. Ustrojodawca pozostawił zaś ustawodawcy zwykłemu stosowny zakres swobody prawodawczej przyjęcia regulacji określających kompetencje poszczególnych organów innych władz niż samorządowe w odniesieniu do realizacji zadań publicznych przekraczających wymiar lokalny. Ustalenie przez ustawodawcę określonego zakresu uprawnień Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, odnoszących się do przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, wiąże się z koniecznością przyspieszenia budowy dróg w Polsce. Budowa drogi krajowej ma służyć realizacji potrzeb społecznych nie tylko w skali całego kraju, ale w znacznej mierze zaspokaja potrzeby wspólnoty samorządowej, na terytorium której droga jest zlokalizowana.

Kwestionowany art. 3 ust. 1 ustawy obliguje GDDKiA do uzyskania stosownych opinii organów samorządu, przed złożeniem wniosku w przedmiocie ustalenia lokalizacji drogi. Ustawodawca wyposażył więc samorząd w narzędzie mogące służyć właściwej ochronie interesów wspólnot samorządowych. Prokurator Generalny sygnalizuje, że od 1 stycznia 2007 r. wejdzie w życie przepis art. 2 ust. 1 w nowym brzmieniu, zgodnie z którym decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi, zamiast wojewody, wydawać będzie marszałek województwa.

Oceniając art. 10 i art. 21 kwestionowanej ustawy, Prokurator Generalny wskazał na treść art. 5 i art. 74 Konstytucji, a także na poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału, wedle których regulacji tych nie można interpretować jako zwolnienie władz publicznych od ich konstytucyjnego obowiązku działania w zakresie ochrony środowiska. Tym samym pozostają w zgodzie ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 16 maja 2006 r. przedstawił stanowisko w sprawie, zgodnie z którym przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) są zgodne z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 oraz nie są niezgodne z art. 16 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto w opinii Marszałka Sejmu art. 10 i art. 21 ustawy są zgodne z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji, a postępowanie w zakresie zgodności przepisów art. 11, art. 25 oraz art. 33 ustawy z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie, przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Kwestionowana przez Radę Gminy Chełmiec regulacja prawna określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych, w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel, warunki budowy tych dróg, a także organy właściwe w tych sprawach. Celem ustawy było stworzenie prawnych warunków umożliwiających przyspieszenie realizacji programu budowy dróg krajowych, w tym autostrad.

Zdaniem Marszałka Sejmu, jednostka samorządu terytorialnego nie jest uprawniona do powoływania się na wolności i prawa, o których mowa w art. 31 Konstytucji, a zaskarżone przepisy art. 2 ust. 1, art. 3 i art. 10 nie naruszają zasady proporcjonalności. Koncentracja kompetencji w zakresie przedkładania wniosków i podejmowania decyzji, o których mowa w tych przepisach, jest konieczna ze względu na cele ustawy. W interesie publicznym leży radykalne przyspieszenie budowy autostrad i innych dróg krajowych. Tego efektu nie dałoby się osiągnąć w przypadku włączenia do

procesu podejmowania decyzji wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, na których terenie ma przebiegać autostrada. Tak np. ewentualne potraktowanie przez ustawodawcę opinii organów samorządu jako wiążących dla GDDKiA znacznie wydłużyłoby czas przygotowania wniosku, a nawet mogłoby uniemożliwić wydanie decyzji przez wojewodę. Ingerencja w sferę samodzielności gminy, polegająca na podejmowaniu decyzji lokalizacyjnej bez uwzględnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – jako elementów wiążących – jest szczególnie uzasadniona w przypadku, gdy owa decyzja dotyczy budowy autostrady. Owa ingerencja w sferę samodzielności gminy znajduje również potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Przyspieszenie budowy dróg może i powinno być traktowane przez ustawodawcę jako cel podlegający konstytucyjnej ochronie. Dlatego też ustawodawca uznał, że czasowe (do końca 2007 r.) ograniczenie uprawnień jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania polityki przestrzennej na ich obszarze jest dopuszczalne i nie narusza art. 16 i art. 163-166 Konstytucji. Realizacja zadania polegającego na wyznaczeniu lokalizacji oraz budowy dróg krajowych przez administrację centralną jest przykładem wyręczenia lokalnych szczebli administracji w zadaniu w oczywisty sposób wykraczającym poza jej kompetencje i zasoby, przy jednoczesnym zapewnieniu władzom samorządowym prawnych instrumentów wpływu na zapadające rozstrzygnięcia.

W opinii Marszałka Sejmu, art. 17 ust. 4 ustawy można by traktować jako uchybiający zasadom poprawnej legislacji. Waga tego uchybienia nie uzasadnia jednak zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji, gdyż należałoby przyjąć, że to GDDKiA, a nie gmina, jest obowiązany zapewnić podmiotom wyłączonego lokal z zasobów nabytych w trybie art. 13 ustawy. Inny problem przedstawiony we wniosku wiąże się z wyłączeniem stosowania niektórych przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz niektórych przepisów o ochronie przyrody. Wyłączenie takie jest logiczną konsekwencją ustanowienia szczególnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Nie oznacza to jednak, jak twierdzi wnioskodawca, że lokalizacja drogi krajowej jest ustalana w oderwaniu od opracowanego studium i zapisów planu miejscowego i w związku z tym realizacja zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska staje się iluzją. Przed wydaniem decyzji o lokalizacji przeprowadza się bowiem postępowanie, które przewiduje między innymi obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu planowanej inwestycji drogowej na środowisko oraz uzyskania opinii ministra właściwego do spraw środowiska, a także opinii szeregu innych organów współdziałających z nim w zakresie ochrony środowiska. Zdaniem Marszałka Sejmu, to GDDKiA, a nie gmina, jest obowiązany zapewnić podmiotom wyłączonego lokal z zasobów nabytych w trybie art. 13 ustawy.

II

Na rozprawie 6 czerwca 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach i zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ze względu na zmiany legislacyjne, a także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt Tw 47/04) niezbędna jest identyfikacja zakresu przedmiotowego przepisów poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją trzech grup przepisów zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721; dalej: ustawa). Po pierwsze – art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 17 ust. 4 ustawy z art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji; po drugie – art. 8, art. 12 i art. 31 ustawy z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji; po trzecie – art. 10, art. 11, art. 21, art. 25 i art. 33 ustawy z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nie wszystkie jednak wskazane we wniosku przepisy mogą zostać poddane kontroli Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 17 maja 2005 r. (sygn. akt Tw 47/04) odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie dotyczącym stwierdzenia zgodności art. 8, art. 12 i art. 31 ustawy z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Na postanowienie Trybunału nie zostało złożone zażalenie. W tym stanie rzeczy przepisy te nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Drugą grupę przepisów stanowią regulacje prawne, które zostały wskazane we wniosku, a następnie w wyniku zmian legislacyjnych zostały uchylone i utraciły moc obowiązującą. Na podstawie art. 7 pkt 2-4 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954) w ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych uchylone zostały m.in. art. 11, art. 25 i art. 33. Ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu 28 lipca 2005 r. W związku z utratą mocy obowiązującej tychże przepisów, Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest umorzyć postępowanie w zakresie ich dotyczącym.

Trzecią grupę stanowią przepisy ustawy, które mogą być poddane kontroli Trybunału. Są to: po pierwsze – art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 17 ust. 4 ustawy z art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji, oraz po drugie – art. 10 i art. 21 ustawy z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego rozważań jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Uprawnione jest w związku z tym zwrócenie uwagi na uzasadnienie do projektu ustawy zawierającej kwestionowane przepisy (druk sejmowy nr 858 z 30 sierpnia 2002 r.) oraz analiza motywów, jakie legły u podstaw ich uchwalenia. Otóż w uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdza się, że jest ona regulacją służącą realizacji strategii gospodarczej rządu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”, a w szczególności części zatytułowanej „Infrastruktura – klucz od rozwoju”. Ma ona charakter specjalny, a jej działanie jest ograniczone w czasie do 31 grudnia 2007 r. (art. 45 ustawy). Ustawa ma zatem charakter epizodyczny. Jej celem jest zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Jest to warunek konieczny do wyraźnego przyspieszenia procesu budowy tych dróg, a zwłaszcza dróg szybkiego ruchu oraz obwodnic miast. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju.

Dokonując pewnego uogólnienia, można przyjąć, że problemem konstytucyjnym wymagającym rozważenia jest ocena, czy uproszczenia procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, przyjęte w ustawie, pozostają w zgodzie ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji. Zaskarżone przepisy należy

analizować łącznie ze względu na wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli i zachodzące pomiędzy nimi relacje.

3. Ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel, oraz budowy tych dróg, a także organy właściwe w tych sprawach. Ma zastosowanie także do dróg w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast, z tym że uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), w odniesieniu do tych dróg, wykonuje właściwy zarządca drogi (art. 1 ustawy).

W rozdziale 2 ustawy zatytułowanym „Lokalizacja dróg” określony został organ, który wydaje decyzje administracyjne o ustaleniu lokalizacji drogi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, podmiotem właściwym w tym zakresie jest wojewoda. Wydaje on decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi na wniosek GDDKiA (art. 2 ust. 1 ustawy). Wniosek taki GDDKiA składa po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 3 ust. 1). Niewydanie opinii, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez GDDKiA o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 3 ust. 2). Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi musi zawierać między innymi wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi. Określenie sposobu połączenia drogi krajowej z innymi drogami publicznymi powinno nastąpić w decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej na podstawie przepisów ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 851/04).

Zdaniem wnioskodawcy, przedstawiona wyżej regulacja rolę wójta gminy (zarządu województwa, zarządu powiatu, burmistrza, prezydenta miasta) ogranicza do prawa wydania opinii, która ma charakter niewiążący i nie stanowi rozstrzygnięcia wstępnego. Stanowi to, w rozumieniu wnioskodawców, naruszenie art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Art. 16 Konstytucji w ust. 1 stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a w ust. 2 stwierdza się, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Należy jednakże pamiętać – na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał (zob. m.in. orzeczenie TK z 28 czerwca 1994 r., sygn. akt K 14/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 13), że zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, to znaczy w ten sposób, że samorząd może działać tam wszędzie, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych. Ustawodawca może dojść do wniosku, że ze względu na wagę sprawy i jej ogólnopństwowe znaczenie niektóre problemy np. z zakresu ochrony środowiska powinny należeć do kompetencji organów administracji rządowej po to, aby można było prowadzić w tym zakresie jednolitą politykę w skali państwa. Nie wyłącza to przecież kompetencji organów samorządu w innych licznych sprawach w tej dziedzinie, których ustawy nie zastrzegają na rzecz organów administracji rządowej (por. uzasadnienie do sprawy o sygn. K 14/93).

Tak niewątpliwie problem przedstawia się w badanej sprawie. Wojewoda wydaje bowiem decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi na wniosek GDDKiA. Wniosek taki może być złożony przez GDDKiA dopiero po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Co do

zasady, GDDKiA nie może zatem złożyć wniosku w sprawie ustalenia lokalizacji drogi wojewodzie bez uzyskania opinii właściwych miejscowo organów jednostek samorządu terytorialnego. Tylko w wyjątkowej sytuacji, gdy opinia taka nie zostanie wydana w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez GDDKiA o jej wyrażenie – wniosek może być złożony wojewodzie. W takiej sytuacji przyjęto w ustawie domniemanie, iż organy samorządu terytorialnego nie mają żadnych zastrzeżeń do składanego wniosku i w pełni akceptują jego założenia. Można zatem stwierdzić, że organy samorządu terytorialnego w kwestii wniosku o ustalenie lokalizacji drogi mają prawo do: po pierwsze – wyrażenia opinii pozytywnej, po drugie – niewyrażania w ogóle opinii na ten temat, po trzecie – wyrażenia opinii negatywnej co do całego wniosku, po czwarte – wyrażenia opinii negatywnej co do części wniosku. W pierwszych dwóch sytuacjach (opinia pozytywna, niewyrażenie opinii) wojewoda ma prawo podjąć decyzję, która jest dodatkowo „umocniona” stanowiskiem pozytywnym (lub dorozumianym brakiem sprzeciwu) organów jednostek samorządowych. W trzeciej i czwartej możliwej sytuacji (opinia negatywna lub częściowo negatywna) – wojewoda, podejmując decyzję, nie ma prawnego obowiązku uzależniania decyzji od opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda powinien jednak przed podjęciem decyzji brać pod uwagę także ewentualne negatywne konsekwencje takiego rozstrzygnięcia. Opinia właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego, mimo że nie jest wiążąca, powinna zatem być brana pod uwagę, chociażby z tego względu, że lokalizacja drogi ma znaczenie zarówno ogólnopaństwowe, jak i lokalne. Nie można zapominać o tym, że drogi tworzą sieć dróg w państwie i jednocześnie na obszarze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasadne jest więc to, aby ustalenie lokalizacji drogi krajowej dokonywane było przez wojewodę będącego organem administracji rządowej. Chodzi tu bowiem o realizowanie zadań o znaczeniu ponadlokalnym. Skoro ujmowane w wymiarze lokalnym zadania mają znaczenie o charakterze ogólnopaństwowym (ponadlokalnym), konieczne jest rozropne wazenie interesu lokalnego (jednostek samorządu terytorialnego) i interesu państwa. Mając na uwadze zasadę subsydiarności, to właśnie w tego typu sytuacjach można mówić o uprawnionej potrzebie przekazywania nie tylko zadań tego rodzaju organom administracji rządowej, ale – co zrozumiałe – prawa do ostatecznego rozstrzygnięcia o treści związanych z tym decyzji. Dlatego też ustawodawca jako organ właściwy do wnioskowania w sprawach lokalizacji dróg krajowych wskazał GDDKiA, dla którego jednym z nałożonych zadań jest realizacja strategii gospodarczej rządu w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że wydawanie decyzji administracyjnych przez wojewodę, po zaopiniowaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego, nie narusza art. 16 Konstytucji. Podobne argumenty przemawiają za zgodnością zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wedle którego 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 dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Mając na uwadze konkretny w niniejszej sprawie normatywny układ odniesienia, nie można zgodzić się z wnioskodawcą, że kwestionowane przepisy tworzą rażącą dysproporcję w uprawnieniach stron biorących udział w postępowaniu o ustalenie lokalizacji drogi i wydaniu pozwolenia na jej budowę.

Wnioskodawca twierdzi także, że zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zdaniem Trybunału, z takim twierdzeniem nie można się zgodzić. Jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają

wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwieństwa ani konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych. Działalność terenowych organów administracji rządowej, podporządkowana organom naczelnym, bez wątpienia służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 166, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005).

Okoliczność, że decyzje administracyjne o ustalenie lokalizacji drogi wydaje wojewoda na wniosek GDDKiA, po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo organów jednostek samorządu terytorialnego, nie oznacza więc naruszenia art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

4. Drugi problem wskazany przez wnioskodawcę wiąże się z tym, że art. 10 ustawy przewiduje, iż w sprawach dotyczących lokalizacji dróg nie stosuje się przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Rzecz dotyczy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Zdaniem wnioskodawców, wyłączenie stosowania przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym marginalizuje rolę samorządu w zakresie kształtowania polityki przestrzennej i pozwala na arbitralną ingerencję administracji rządowej w zapisy prawa miejscowego. Zauważyć należy, że instytucja planowania przestrzennego nie jest wprost przewidziana w Konstytucji. Jej ustawowe powołanie i ukształtowanie odpowiada jednak standardom demokratycznego państwa prawa. Przewidziana była zarówno w ustawodawstwie okresu międzywojennego, jak i okresu powojennego, zarówno w Polsce, jak i w innych państwach europejskich (por. B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 1998, s. 9). Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W doktrynie zwraca się uwagę, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zawiera przede wszystkim regulacje proceduralne (zob. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzażewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 8). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są stanowione w złożonej procedurze zapewniającej wszystkim zainteresowanym prawo do wysłuchania. Na prawo to składają się m.in. prawo

każdego do wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prawo składania wniosków dotyczących treści planu oraz prawo wnoszenia protestów i zarzutów. Protest może zostać wniesiony przez każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Zarzut może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu (por. szerokie wywody na ten temat w wyroku TK z 7 lutego 2001 r. sygn. akt. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Wyłączenie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza zatem, że wszelkie zasady wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu nie mają zastosowania do spraw z zakresu dotyczącego lokalizacji dróg. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, wyłączył spod ogólnego zakresu podstawowej ustawy kształtującej ład przestrzenny sprawy dotyczące lokalizacji dróg. Takie wyłączenie nie jest sprzeczne z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym. Trybunał nie dopatrywał się więc w treści kwestionowanych przepisów wad powodujących ich niekonstytucyjność. Trzeba zwrócić uwagę na to, że do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej należy kształtowanie polityki przestrzennej państwa. Paradoksalnie, to wyłączenie stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) może być właśnie przejawem realizacji polityki przestrzennej państwa.

5. Kolejny problem (w opinii wnioskodawcy) powstaje w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego wojewoda, na wniosek GDDKiA, udziela w uzasadnionych przypadkach, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe (art. 17 ust. 1 ustawy). Wnioskodawcy kwestionują art. 17 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym w przypadku gdy decyzja zezwalająca na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe dotyczy nieruchomości zabudowanej, GDDKiA jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Zdaniem wnioskodawców, użycie przez ustawodawcę słowa „wskazanie” oznaczać może, iż to faktycznie gmina zobowiązana będzie do zapewnienia tego lokalu. Tezę taką mogłoby umacniać brzmienie

art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266), zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zwrócić jednak należy uwagę na to, że w analizowanym przypadku chodzi o rozwiązanie, które stanowi *lex specialis* w stosunku do istniejącego rozwiązania. Wskazanie lokalu przez organ uprawniony oznacza tu także, że na tym organie ciąży obowiązek związany z zabezpieczeniem środków finansowych koniecznych do zaspokojenia potrzeb tego typu, ujmowanych w wymiarze lokalnym. Ustawodawca bowiem nie może – w myśl Konstytucji – obciążać jednostek samorządu terytorialnego nowymi zadaniami bez zabezpieczenia niezbędnych do tego środków finansowych. Stąd też kwestionowana regulacja, w kontekście wcześniejszych rozważań i przepisów skarżonej ustawy, jest zgodna z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jednostki samorządu terytorialnego mają bowiem prawo do wyrażania opinii w kwestii wniosku GDDKiA o ustaleniu lokalizacji drogi. Opinia taka nie ma co prawda charakteru wiążącego, jednak każdorazowo powinna być brana pod uwagę przez wojewodę podejmującego decyzję. W opinii takiej jednostki samorządu terytorialnego mogą zatem wskazać na ewentualne trudności związane z zajęciem nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe. Potencjalne trudności związane ze wskazaniem przez GDDKiA lokalu zamiennego nie mogą jednak przesądzać o niekonstytucyjności wskazanego przez wnioskodawcę przepisu.

6. Badając zgodność kolejnych zaskarżonych przepisów z Konstytucją, należy podkreślić, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). W pewnych przypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Kwestionowany art. 10 ustawy, stanowi, iż w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się. Art. 21 ustawy stwierdza zaś, że do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji drogi nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 21 ust. 1). Wskazaną w przepisie regulacją prawną jest ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), która określa zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów (art. 1).

Zasadniczym problemem pojawiającym się przy przejmowaniu gruntów pod inwestycje związane z budową dróg były bardzo wysokie koszty związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. W dotychczasowym stanie prawnym z opłat za tzw. odrolnienie i część opłat za tzw. odlesienie zwolnione były jedynie autostrady. Kwestionowane wyłączenie zastosowane zostało w celu obniżenia i tak wysokich kosztów budowy dróg krajowych. Konsekwencją takiej regulacji jest zwolnienie z opłat, przewidzianych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg krajowych.

Podobny charakter ma inny zaskarżony przez wnioskodawcę przepis. Do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, z wyjątkiem drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na ich usunięcie oraz opłat z tym związanych (art. 21

ust. 2). Chodzi tu o ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.). Do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi nie są zatem wymagane zezwolenia oraz nie uiszcza się opłat określonych w ustawie o ochronie przyrody. Nie dotyczy to sytuacji, gdy chodzi o usunięcie drzew i krzewów znajdujących się na terenie nieruchomości wpisanej na listę zabytków. W takim przypadku stosuje się normalne (standardowe) procedury i opłaty przewidziane w ustawie o ochronie przyrody.

Zaskarżone przepisy pozostają zatem w zgodzie z art. 5 i z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do „prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (art. 74 ust. 1). Sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.