

Jacek Lachner, Dominika Mróz-Krysta

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2012 r., I OSK 2297

Palestra 58/5-6(665-666), 184-190

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Lachner, Dominika Mróz-Krysta

GŁOSA DO WYROKU
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z 8 MAJA 2012 R., I OSK 2297/11

Teza głosowanego wyroku brzmi:

Do ustalenia odszkodowania za nieruchomości wyłączone pod inwestycję drogową stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, gdyż zapewnia to spełnienie konstytucyjnej przesłanki jego słuszności.

**PRAWO DO SŁUSZNEGO ODSZKODOWANIA ZA NIERUCHOMOŚCI
WYŁĄCZONE POD DROGI PUBLICZNE – PROBLEMY KONSTYTUCYJNE**

Wielokrotnie zdarza się w praktyce, że były właściciel nieruchomości zajętej pod inwestycję drogową kwestionuje wysokość lub zasady obliczania należnego mu odszkodowania, bądź też oczekuje na wypłatę odszkodowania niewspółmiernie długo. Celem niniejszego opracowania jest omówienie w tym kontekście wątpliwości, jakie rodzą się na tle przepisów tzw. specustawy drogowej¹ i art. 21 Konstytucji RP.

Punkt wyjścia do rozważań w tym zakresie stanowi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 2297/11 (niepubl.)²; oddalający skargę kasacyjną strony skarżącej oczekującej na ustalenie i wypłacenie odszkodowania należnego za nieruchomości zajęte pod drogę publiczną, a zabudowane budynkiem mieszkalnym.

STAN FAKTYCZNY

W przedmiotowej sprawie skarżąca była właścicielką nieruchomości zabudowanej, na której posadowiony był budynek mieszkalny. Nieruchomość tę przeznaczono pod inwestycję drogową (rozbudowa drogi krajowej), w związku z czym zostały wydane

¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 1954 z późn. zm., dalej: specustawa).

² Sentencja i uzasadnienie orzeczenia dostępne w bazie orzeczeń sądów administracyjnych na stronie internetowej www.nsa.gov.pl

dwie następujące po sobie decyzje lokalizacyjne – decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (akt wcześniejszy) i decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (akt późniejszy). Nieruchomość została podzielona na dwie działki ewidencyjne, przy czym granica tychże działek przebiegała przez budynek mieszkalny. Wydzielone działki ewidencyjne – każda wraz z częścią domu mieszkalnego – zostały zajęte pod rozbudowę drogi na mocy różnych decyzji lokalizacyjnych (wcześniejszej decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi i późniejszej – wydanej już po nowelizacji specustawy drogowej – decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej).

Skutkiem powyższego zrodził się spór o zakres należnego skarżącej odszkodowania w związku z dokonaniem odrębnych wywłaszczeń w ramach wymienionych wyżej decyzji. W szczególności pojawiło się pytanie, czy za zajęcie nieruchomości dokonane mocą każdej z decyzji lokalizacyjnych należy ustalić odszkodowanie za grunt (działkę) i część posadowionego na nim budynku mieszkalnego, czy też za grunt (działkę) i całość budynku, przyjmując, że w sensie prawnym stanowią one odrębne przedmioty podlegające wycenie w ramach odszkodowania za wywłaszczenie.

Jako pierwsze wszczęto postępowanie o ustalenie odszkodowania za działkę zajęta na mocy pierwszej decyzji lokalizacyjnej (decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi). Organ administracji publicznej ustalający wysokość odszkodowania (tu: wojewoda, z uwagi na fakt zajęcia nieruchomości pod rozbudowę drogi krajowej) dokonał wyceny i przyznał odszkodowanie za zajęty grunt oraz całość budynku mieszkalnego, argumentując, że budynek mieszkalny należy traktować jako funkcjonalną całość, mimo iż tylko jego część znajduje się na gruncie zajęтым na mocy decyzji lokalizacyjnej.

Powyższa decyzja organu odwoławczego została zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez stronę uprawnioną do otrzymania odszkodowania. Skarżąca zarzuciła przede wszystkim, że nie jest dopuszczalne ustalenie odszkodowania za część budynku, gdyż to budynek jako całość – materialna i funkcjonalna – może być postrzegany jako część składowa nieruchomości podlegająca wycenie. Wojewódzki sąd administracyjny, a w ślad za nim – Naczelny Sąd Administracyjny – nie podzieliły argumentacji skarżącej, opowiadając się za niższą kwotą odszkodowania i brakiem uwzględnienia całości budynku w wycenie.

PROBLEMY PRAWNE

Odpowiedź na pytanie o zakres należnego odszkodowania za nieruchomość zajęta pod drogę publiczną, pojawiające się w tej konkretnej sprawie, należy rozważyć w kontekście prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, gwarantowanego art. 21 § 2 Konstytucji RP³.

Po pierwsze, konieczna jest w tym miejscu analiza zagadnienia, czy zajęcie nieruchomości

³ Zgodnie z art. 21 § 2 Konstytucji wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Wskazuje się, że: „użyty w treści art. 21 ust. 2. Konstytucji zwrot «jedynie wówczas», jak i samo umiejscowienie przepisu dotyczącego wywłaszczenia w bezpośrednim sąsiedztwie proklamacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, powinno być (...) traktowane przez ustrojodawcę jako podkreślenie wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji”. Zob. wyrok TK z 14 marca 2000 r., P. 5/99, cyt. za: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 360–361.

ści pod drogę publiczną na gruncie specustawy jest tożsame z wywłaszczeniem w sensie konstytucyjnym. Tylko bowiem pozytywna odpowiedź na to pytanie implikuje wymóg słuszności odszkodowania ze wszystkimi tego konsekwencjami. W dalszej kolejności należy rozważyć, jak rozumieć pojęcie nieruchomości użyte w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej – w szczególności czy jest ono tożsame z definicją nieruchomości zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz czy stosuje się w tym zakresie art. 46 k.c. Ta ostatnia kwestia jest z kolei częścią szerszego problemu, jakim jest stosowanie pojęć i konstrukcji prawa cywilnego do ustalenia odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogi.

Wreszcie rozważenia wymaga, czy konstytucyjna przesłanka **słuszności odszkodowania** dotyczy tylko zakresu odszkodowania, czy też odnosi się do czasu, w jakim podmiot uprawniony odszkodowanie to powinien uzyskać.

ANALIZA

1. ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI POD DROGI A WYWŁASZCZENIE W SENSIE KONSTYTUCYJNYM

W orzecznictwie odróżnia się zajęcie nieruchomości na gruncie specustawy drogowej od wywłaszczenia nieruchomości na podstawie przepisów u.g.n., gdzie wywłaszczenie następuje z mocy decyzji administracyjnej⁴.

Z powyższego wynika, że przymusowe pozbawienie własności w postaci zajęcia nieruchomości pod drogi publiczne jest wywłaszczeniem w rozumieniu konstytucyjnym. Dla zakwalifikowania pozbawienia własności w sposób przymusowy jako wywłaszczenie nie ma znaczenia forma prawna, w jakiej zostało dokonane. Wniosek ten koreluje ze stanowiskiem wyrażonym w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Akcentuje się, że: „art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera definicji legalnej wywłaszczenia (...) Wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako «wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę»”⁵.

Przesądzenie, że zajęcie nieruchomości pod drogi w rozumieniu specustawy jest wywłaszczeniem w sensie konstytucyjnym, implikuje z kolei wymóg ustalenia i wypłaty na rzecz byłego właściciela słusznego odszkodowania. Dodać także należy, iż: „Trybunał [Konstytucyjny – przyp. J. L. i D. M. K.] odnotował, że szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego na tle art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”⁶.

⁴ Zob. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 158/11, www.nsa.gov.pl. Naczelny Sąd Administracyjny wywodzi, że: „Następuje ono [tj. przejście własności nieruchomości – przyp. J. L. i D. M. K.] na podstawie decyzji administracyjnej ze skutkiem konstytucyjnym, przenoszącym prawo własności. W przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej przejście prawa własności nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia tej decyzji. Jest ono jedynie skutkiem wydania tej decyzji wynikającym wprost z ustawy. Organ wydający decyzję nie może więc swoim rozstrzygnięciem wyłączyć skutku w postaci przejścia prawa własności w wyniku jej wydania w odniesieniu do nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających danej drogi publicznej”.

⁵ Wyrok TK z 14 marca 2000 r., P. 5/99, cyt. za: J. Oniszczyk, *Konstytucja*, s. 360.

⁶ Zob. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 1998, nr 5, s. 29; J. Oniszczyk, *Konstytucja*, s. 362.

2. STOSOWANIE INSTRUMENTÓW CYWILISTYCZNYCH DO USTALENIA ODSZKODOWANIA

W dobie prac nad uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji nie było jasne, jaka terminologia jest właściwa dla określenia uszczerbku doznanego przez podmiot na skutek przymusowego odjęcia własności. Wobec użytego terminu „odszkodowanie” pojawia się pytanie o dopuszczalność stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (konstrukcji cywilistycznych) do ustalenia i wypłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. W szczególności chodzi tu o zastosowanie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej oraz rozumienie pojęcia „szkoda”.

Na tle omawianego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższe kwestie wzbudziły kontrowersje. Na gruncie specustawy drogowej w orzecznictwie przyjęto, że: „Skoro sprawa ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość uregulowana została w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r., to z mocy jej art. 23 w tym zakresie nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zauważyć można nadto, iż tylko w zakresie objętym hipotezą przepisu art. 18 omawianej ustawy szczególnej wyłączone jest stosowanie, co do odpowiedzialności odszkodowawczej, przepisów Kodeksu cywilnego”⁷.

Jednakże żaden przepis specustawy nie wyłącza zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego w pozostałym zakresie, w szczególności jeśli chodzi o definicję nieruchomości jako przedmiotu wyceny i ustalenia odszkodowania. Jest to znamienne w kontekście konieczności precyzyjnego ustalenia, co rozumieć przez szkodę – a zatem jaki powinien być zakres należnego odszkodowania, aby nie naruszał wymogu jego „słuszności”⁸. Ani art. 18 specustawy, ani przepisy u.g.n. (stosowane z mocy odesłania) nie definiują pojęcia szkody, ani w żaden inny sposób nie wyznaczają granic uszczerbku, jakiego doznaje podmiot przymusowo pozbawiony prawa własności. W kontekście cytowanego orzecznictwa można więc przyjąć, że ustalenie zakresu odszkodowania może być dokonywane wyłącznie na podstawie instrumentów cywilistycznych, w szczególności zaś przepisów oraz dorobku literatury i orzecznictwa odnoszącego się do pojęcia „szkoda”. Za dopuszczalnością stosowania przepisów k.c. dotyczących szkody oraz instrumentów cywilistycznych w ogóle do ustalenia odszkodowania przemawia, oprócz powołanego wyżej orzecznictwa, dodatkowy argument, że istnieje znaczne podobieństwo pomiędzy podmiotem pozbawionym własności na skutek wywłaszczenia a podmiotem, który doznał szkody podlegającej naprawieniu według prawa cywilnego⁹. Przyjmuje się w literaturze, że: „panuje zasadniczo zgoda, by pojęciem szkody obejmować uszczerbek, jakiego w swych dobrach lub interesach doznała określona osoba, jeżeli są to dobra lub interesy prawnie chronione (...) i co do których z mocy obowiązujących norm istnieje obowiązek jej naprawienia”¹⁰. Poszkodowany musi doznać więc uszczerbku w znaczeniu

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2008 r., I OSK 1320/2007, LexPolonica nr 1972635.

⁸ Szerzej na temat zakresu należnego odszkodowania będzie mowa niżej.

⁹ Patrz: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 276–282, który jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu wywłaszczenia nieruchomości jest rodzajem odpowiedzialności cywilnoprawnej.

¹⁰ K. Zagrobelny, (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 586; Z. Banaszczyk, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 994.

prawnym, by ponieść szkodę w znaczeniu prawnym, a co za tym idzie – móc domagać się jej naprawienia. Prawo własności jest chronione przede wszystkim przez przepisy rangi konstytucyjnej. Jego przymusowe odjęcie, zwłaszcza jeśli jest dokonane w tak dolegliwej formie, jak w przypadku wywłaszczenia na mocy specustawy – niewątpliwie stanowi uszczerbek w dobrach i interesach prawem chronionych. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisy rangi ustawowej przewidują zaś obowiązek ustalenia i wypłaty odszkodowania. Niektórzy autorzy warunkują „uznanie owego uszczerbku za szkodę w znaczeniu prawnym, by poszkodowany został nim dotknięty wbrew swej woli”¹¹. W przypadku wywłaszczenia dokonanego na mocy specustawy, skoro pozbawienie prawa własności następuje *ex lege*, nie sposób mówić o jakimkolwiek przyzwoleniu właściciela¹². Można zatem mówić o utracie prawa własności, a zatem poniesieniu uszczerbku przez właściciela, wbrew jego woli. Powyższe czynniki świadczą o podobieństwie między wywłaszczeniem dokonanym na mocy przepisów specustawy a doznaniem szkody. To z kolei uprawnia do wniosku, że istnieje również podobieństwo między wypłatą odszkodowania za wywłączoną nieruchomość a naprawieniem szkody. Świadczy o tym nie tylko podobieństwo samej terminologii („odszkodowanie”, „naprawienie szkody”), ale przede wszystkim – w jednym i drugim przypadku – obowiązek naprawienia doznanego przez podmiot uprawniony uszczerbku w pełnym zakresie. Odszkodowanie jest bowiem czymś więcej aniżeli tylko wyrównaniem strat. Według przeważającego poglądu doktryny naprawieniu podlega szkoda o charakterze majątkowym.

3. ZAKRES SŁUSZNEGO ODSZKODOWANIA

Zakres słusznego odszkodowania jest zagadnieniem konsekwentnie wynikającym z rozważań na temat dopuszczalności stosowania instrumentów cywilistycznych. Przyjmuje się, że: „Słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczanego dobra, a więc powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia jego sytuacji majątkowej, jaką miał przed wywłaszczeniem”¹³. Twierdzi się, że m.in. „oznacza to, że powinno [odszkodowanie – przyp. J. L. i D. M. K.] dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił”¹⁴. W tym kontekście zasadne wydaje się przyjąć, że odszkodowanie należy rozumieć szeroko – jako rekompensatę nie tylko rze-

¹¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 83; T. Wiśniewski, (w:) G. Bieńk (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom 1*, Warszawa 2011, s. 73, tak też – choć z pewnymi zastrzeżeniami – K. Zagrobelny, (w:) *Kodeks*, s. 587.

¹² Na temat uciążliwości dla właściciela wynikającej z prymatu zasady trwałości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nad możliwością wzruszenia decyzji ostatecznej zob. P. Antoniak, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 115.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 kwietnia 2011 r., I OSK 1171/2010, LexPolonica nr 2520782; zob. także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2010 r., I OSK 1076/2009, LexPolonica nr 2359237; J. Oniszczyk, *Konstytucja*, s. 363 i cytowane tam orzeczenie TK z 19 czerwca 1990 r., K. 2/90; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 135 i – jak się zdaje – R. Balicki, B. Banaszak, A. Błaś, J. Boć, K. Complak, J. Giezek, M. Jabłoński, J. Jeżewski, Z. Kegel, I. Lipowicz, A. Ławniczak, S. Malarski, M. Masternak-Kubiak, M. Mazurkiewicz, W. Miemieć, J. Repel, Z. Siwik, Z. Świda, J. Trzciński, K. Wojtowicz (brak wyróżnienia wkładów współautorskich), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998 r., praca zbiorowa pod red. J. Bocia, s. 56.

¹⁴ J. Oniszczyk, *Konstytucja*, s. 363 i cytowane tam orzeczenie TK z 19 czerwca 1990 r., K. 2/90.

czywistej straty (wartości nieruchomości w chwili wydania decyzji), lecz także utraconej możliwości korzystania z rzeczy. Na gruncie omawianej sprawy należy zatem przyjąć, że odszkodowanie, by można było mówić o spełnieniu wymogu jego „słuszności”, winno objąć nie tylko wartość działki, ale też wartość całego domu mieszkalnego. Wniosek ten wynika przede wszystkim z tego, że przyznanie odszkodowania tylko za połowę domu stoi w sprzeczności z postulatami jego ekwiwalentności – równowartość ekonomiczna połowy budynku mieszkalnego w żaden sposób nie rekompensuje utraty możliwości korzystania z całego budynku, którą skarżąca miała do tej pory. Odszkodowanie zatem nie da jej możliwości ekonomicznego „odtworzenia” utraconej rzeczy, bowiem połowy domu jako „części z części składowej” w ogóle nie da się odtworzyć.

Z powyższego wynika, że wykładnia przepisów dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny prowadzi do naruszenia wymogu ekwiwalentności odszkodowania. Rozważenia wymaga dodatkowo, jakie inne przesłanki – poza ekwiwalentnością – winno spełniać słuszne odszkodowanie i czy komentowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego gwarantuje spełnienie tych przesłanek.

Odszkodowanie słuszne to odszkodowanie nie tylko co do zasady ekwiwalentne, ale także „sprawiedliwe”¹⁵. Twierdzi się, że „odszkodowanie to nie może być uszczuplone”¹⁶, w szczególności „poprzez wypłacanie (...) na raty, co na skutek działania inflacji powoduje jego realne obniżenie”¹⁷. Na temat konieczności nadmiernie długiego oczekiwania jako czynnika mogącego prowadzić do realnego obniżenia należnego odszkodowania będzie mowa w drugiej części niniejszego opracowania.

W tym kontekście wydaje się być całkowicie nieuzasadnione, by odszkodowanie obejmowało tylko część budynku, w sytuacji gdy skarżąca została pozbawiona możliwości korzystania z całego domu oraz gdy ten dom wyburzono w całości. Odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość, którego części obywatel musi dochodzić we własnym zakresie, ponosząc dodatkowe koszty (opłata sądowa od pozwu), nie jest zatem odszkodowaniem słusznym.

WNIOSKI

Komentowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego opiera się na wykładni przepisów specustawy dotyczących odszkodowania, wedle której przedmiotem ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość są wyłącznie te składniki majątku, które są objęte daną decyzją lokalizującą inwestycję. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny uznał za dopuszczalne i w pełni odpowiadające prawu rozwiązanie polegające na ustaleniu odszkodowania w istocie za „część części składowej gruntu”. Polski system prawny nie zna takiego pojęcia. Nasuwa się więc wniosek, że odszkodowanie przyznane w takim zakresie, w jakim postuluje to Naczelny Sąd Administracyjny, nie

¹⁵ M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Komentarz, Warszawa 2010, s. 277.

¹⁶ Uchwała TK z 29 marca 1993 r., W 13/92, OTK 1993, nr 1, poz. 17, s. 166–167, cyt. za: B. Banaszak, *Konstytucja*, s. 135.

¹⁷ Orzeczenie TK z 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3, cyt. za: B. Banaszak, *Konstytucja*, s. 135.

jest odszkodowaniem za nieruchomości, a zatem nie rekompensuje w pełni doznanych przez skarżącą uszczerbków. Zatem trudno je rozpatrywać w kategoriach słuszności. Jakkolwiek zajęciem pod drogi objęto jedynie część budynku mieszkalnego, to z uwagi na fakt, że domu fizycznie nie da się podzielić, skarżąca utraciła go w całości, gdyż wyburzono go w całości. Tym samym uszczerbek majątkowy poniesiony rzeczywiście przez skarżącą na skutek wywłaszczenia jest dalej idący i dużo bardziej dotkliwy, aniżeli wynikałoby to z samej decyzji o wywłaszczeniu, tj. decyzji lokalizacyjnej.

Bezsporne jest, że jest to wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym. To z kolei implikuje wymóg słuszności odszkodowania, przewidziany w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Aprioryczne wykluczenie zastosowania przepisów prawa cywilnego do ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłączoną pod drogi uniemożliwia spełnienie konstytucyjnego wymogu słuszności odszkodowania.

Drugim najistotniejszym czynnikiem gwarantującym słuszność odszkodowania jest możliwość otrzymania go w czasie właściwym. Wówczas – chcąc uczynić zadość postulatowi wypowiedzianemu przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu omawianego wyroku – organ ustalający odszkodowanie (w niniejszej sprawie: wojewoda) musiałby potraktować postępowanie w przedmiocie legalności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jako prejudycjalne wobec postępowania o ustalenie odszkodowania za składniki majątku nieruchomego zajęte zarówno przedmiotową decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi. Prowadzi to do stanu rzeczy, który nie może zostać zaakceptowany w świetle konstytucyjnego wymogu słuszności odszkodowania.

Z powyższego wynika, że wykładnia prawa dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny w omawianym wyroku prowadzi do naruszenia konstytucyjnego wymogu słuszności odszkodowania, a co za tym idzie – do niebezpiecznych konsekwencji praktycznych, ze względu na prawotwórczą rolę orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego wpływ na praktykę organów administracji publicznej i wojewódzkich sądów administracyjnych.