

Kancelaria Radcy Prawnego
Łukasz Ptak

ODPIS

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	25. 09. 2019
Nr wg EZD	

Kraków, dnia 20 września 2019 r

Trybunał Konstytucyjny
Al. J. Ch. Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżący: M i W L

reprezentowani przez r. pr. Łukasza Ptaka (KR-2223 OIRP Kraków) z Kancelarii Radcy Prawnego ul. Głowackiego 4/14, 30-085 Kraków.

Uczestnicy: Sejm RP, Prokurator Generalny.

Skarga konstytucyjna

Imieniem M i W L , w oparciu o załączone pełnomocnictwo,:

- wnoszę o orzeczenie, że art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462) w zakresie w jakim prowadzi do przedłużenia po dniu 1 stycznia 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody nr z sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W (Dz.U.W.M. nr poz.) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez nie spełnienie wymogu bezpieczeństwa prawnego, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasady określoności przepisów prawnych, zasad techniki prawodawczej, naruszenie zasady proporcjonalności ingerencji w prawa podstawowe, uniemożliwienie dochodzenia odszkodowania za ograniczenie prawa własności, prawa do prywatności,
- wnoszę o orzeczenie, że art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462) w zakresie w jakim prowadzi do przedłużenia po dniu 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody nr z sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W (Dz.U.W.M. nr poz.) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez nie spełnienie wymogu bezpieczeństwa prawnego,

- zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasady określoności przepisów prawnych, zasad techniki prawodawczej, naruszenie zasady proporcjonalności ingerencji w prawa podstawowe, uniemożliwienie dochodzenia odszkodowania za ograniczenie za ograniczenie prawa własności, prawa do prywatności,
3. wnoszę o orzeczenie, że art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462) w zakresie w jakim prowadzi do zatajenia przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody _____ nr _____ z sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P _____ w W _____ (Dz.U.W.M. nr _____ poz. _____) po dniu 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r., jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez nie spełnienie zasady określoności przepisów prawnych, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasady określoności przepisów prawnych, (pominięcie legislacyjne),
 4. wyjaśniam, że przedmiotem kontroli są art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej zaś wzorcem kontroli art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3, art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3, wszystkie w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
 5. informuję, że rozstrzygnięciem opartym o skarżone przepisy i godzącym w konstytucyjne prawa skarżącego (prawo do nie bycia wywłaszczonym bez odszkodowania, prawo własności, prawo do prywatności) jest wyrok Sądu Apelacyjnego w W _____ w sprawie _____ z _____ listopada 2018 r. oparty o skarżony przepis,
 6. informuję, że orzeczenie kończące postępowanie, to jest wyrok Sądu Apelacyjnego w W _____ w sprawie _____ z _____ listopada 2018 r. doręczono pełnomocnikowi skarżącego w dniu 24 czerwca 2019 r.,
 7. od wymienionego wyroku nie wnoszono nadzwyczajnego środka zaskarżenia,
 8. wnoszę o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym także w przypadku nieuwzględnienia skargi,
 9. wnoszę o przeprowadzenie dowodów:
 1. z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy _____ w Sądzie Apelacyjnym w W _____ karta od pierwszej do ostatniej – zwrócenie się do wymienionego Sądu o nadesłanie dokumentów (karty od 1 do ostatniej),
 2. z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy _____ w Sądzie Okręgowym w W _____ karta od pierwszej do ostatniej – zwrócenie się do wymienionego Sądu o nadesłanie dokumentów (karty od 1 do ostatniej).

Uzasadnienie

1. Podstawa skargi.

Podstawą skargi jest ostateczne orzeczenie sądu (wyrok Sądu Apelacyjnego w W w sprawie z listopada 2018 r.), które narusza prawa podstawowe skarżącego gwarantowane ustawą zasadniczą a to: prawo własności (art.21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), prawo do nie bycia wywłaszczonym bez odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), prawo do życia prywatnego (art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W następstwie wydanego wyroku skarżący:

- został pozbawiony prawa do odszkodowania pomimo wprowadzenia aktem prawa miejscowego ograniczenia prawa własności na cele publiczne w postaci nieusuwalnego na drodze administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej narażenia na zanieczyszczenie hałasem lotniczym (immisje), co skutkuje szkodą majątkową (znaczącym spadkiem wartości nieruchomości) oraz ograniczeniem prawa do życia prywatnego, nienaruszalności miejsca zamieszkania,
- został pozbawiony prawa do odszkodowania w postaci zwrotu kosztów wbudowania zabezpieczeń akustycznych w budynku, w którym zamieszkuje pomimo jednoczesnego wprowadzenia takiego obowiązku aktem prawa miejscowego legalizującym szkodliwą działalność zakładu zanieczyszczającego środowisko naturalne w celu publicznie użytecznym,
- został pozbawiony prawnych możliwości przeciwdziałania ograniczeniom praw podstawowych własności i prywatności na drodze cywilnoprawnej,
- naruszenie wymienionych praw miało charakter nieproporcjonalny, bez zapewnienia skutecznego mechanizmu odszkodowawczego.

Rzeczony wyrok zapadł na podstawie skarżonych przepisów to jest art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

2. Data doręczenia prawomocnego wyroku.

Wyrok SA w W z listopada 2018 r. doręczono pełnomocnikowi skarżącego w dniu 24 czerwca 2019 r. Powód nie był obecny na ogłoszeniu orzeczenia.

Dowód: koperta, śledzenie przesyłki, korespondencja mailowa z 20 września 2019 r., protokół publikacji wyroku.

3. Nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Od wymienionego wyroku nie wnoszono nadzwyczajnego środka zaskarżenia w szczególności skargi kasacyjnej. Uchwałą III CZP 62/16 Sąd Najwyższy potwierdził, że skarżone przepisy prowadzą do przedłużenia mocy obowiązującej mocy

obowiązującej rozporządzenia Wojewody z sierpnia 2007 r. po dacie 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r. W tej sytuacji wnoszenie skargi kasacyjnej było bezcelowe.

4. Stan faktyczny.

Skarżący jest współwłaścicielem (w części na zasadach wspólności ustawowej) nieruchomości oznaczonej jako działka obr. P, o pow. ha. Nieruchomość zabudowana jest budynkiem o powierzchni zabudowy m². Powód nabył własność (część) nieruchomości na podstawie umowy z 09 1985 r. Na gruncie w latach 60-tych wzniesiono budynek na podstawie pozwolenia na budowę r., który następnie rozbudowano w latach a ostatnio remontowano w roku . W domu tym powód zamieszkuje wraz z rodziną. Ponadto, na nieruchomości znajduje się budynek . Nieruchomość opisana jest w KW . W dacie nabycia nieruchomości nie była objęta żadnymi ograniczeniami inwestycyjnymi dotyczącymi budynków . Nieruchomość położona jest w bliskim sąsiedztwie P w W .

W dniu czerwca 2011 r. Sejmik Województwa wydał uchwałę nr o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W (OOU 2011), która weszła w życie sierpnia 2011 r. Nieruchomość skarżącego znalazła się w granicach utworzonego obszaru. Na mocy owego aktu prawa miejscowego port lotniczy uzyskał tytuł prawny do ingerowania hałasem lotniczym na wyznaczonym obszarze bez obowiązku przestrzegania norm środowiskowych (art. 174 ust. 3 p.o.ś.). Nadto wprowadzono ograniczenia w przeznaczaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe i budownictwo użyteczności publicznej oraz nakazy wbudowania zabezpieczeń akustycznych w istniejących na terenie OOU budynkach (art. 135 ust. 3a p.o.ś.).

Pismem z kwietnia 2013 r. skarżący wezwał P (zarządcę P) do dobrowolnego zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych obejmujących koszty wygłuszenia budynku oraz spadek wartości rynkowej nieruchomości a zatem dochował wymogu zgłoszenia roszczenia z art. 129 ust. 2 p.o.ś. w terminie zawitym, liczonym od dnia sierpnia 2011 r., przewidzianym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. w wersji obowiązującej do dnia 15 marca 2019 r. (przepis uznany za niekonstytucyjny przez TK wyrokiem z 7 marca 2018 r. K 2/17 OTK Seria A 2018, poz. 13). Następnie wystąpił na drogę sądową pozwem z dn. lipca 2013 r. Sąd Okręgowy w W wyrokiem z dnia października 2014 r. oddalił pozew. Stanowisko to podtrzymał Sąd Apelacyjny w W wyrokiem z dnia listopada 2018 r..

Za podstawę orzeczenia sądy podały brak prawa do dochodzenia roszczeń, które zdaniem sądów wygasło w związku z bezskutecznym upływem dwuletniego terminu zawitego określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., którego początek sądy obu instancji

liczyły jednak nie od dnia sierpnia 2011 r. ale od dnia sierpnia 2007 r.. Za początek biegu terminu sądy obu instancji uznały bowiem nie datę wejścia w życie uchwały nr Sejmiku Województwa (OOU 2011) a datę wejścia w życie Rozporządzenia Wojewody nr z 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P (OOU 2007). Ten drugi akt zdnaniem sądów nie utracił mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2008 r., ani też z dniem 15 listopada 2008 r., z uwagi na przepis przejściowy to jest art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

Wymaga zaznaczenia, że Sąd Apelacyjny uzasadniając orzeczenie oparł się na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2016 r. III CZP 62/16 o treści: *„Rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276) obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego nr 128, poz. 4086)“.*

Przedmiotem pytania zadanego do SN była kwestia ewentualnej utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego - rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z 2007 r. - na skutek noweli art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska skutecznej na dzień 15 listopada 2008 r. i w dalszej kolejności po tej dacie. Aby problem ten rozstrzygnąć SN musiał wziąć za podstawę taki stan prawny, w którym rzeczony akt prawa miejscowego obowiązywał jeszcze przed dniem 15 listopada 2008 r., gdyż w innym wypadku nie mógłby on ani utracić mocy ani też zostać utrzymanym w mocy. SN musiał zatem, mimo że nie było to objęte granicami rozpoznawanego zagadnienia, zbadać czy wskutek poprzedniej noweli tego samego przepisu, a dokowanej ustawą z dn. 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462) nie doszło do zmian w obowiązywaniu aktów prawa miejscowego. SN uczynił to we wstępie do uzasadnienia uchwały z użyciem poniższych argumentów:

„Rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w [...] zostało wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., który miał następującą treść: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia” (...) Z dniem 1 stycznia 2008 r., przepis art. 135 ust. 2 p.o.ś.

otrzymał - na podstawie art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462) - następującą treść: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”. Artykuł 47 ust. 2 [tej samej ustawy – przyp aut.] stanowił, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu, zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Przepis ten odnosi się nie tylko do aktów prawa miejscowego istniejących w dniu wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 2006 r.), ale do wszystkich aktów prawa miejscowego wydanych przez właściwe organy - na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą - w okresie poprzedzającym przejęcie ich zadań i kompetencji przez inne organy administracji terenowej wymienione w ustawie. Przedstawiona wykładnia uzasadnia pogląd, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. zachowało - na podstawie przytoczonego przepisu przejściowego - moc obowiązującą po dniu 1 stycznia 2008 r. do czasu „wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”, a zatem do wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r.”

Kluczowe z punktu widzenia dalszych rozważań, jest wyrażone w uchwale SN stanowisko, że przepis przejściowy: art. 47 ust. 2 ustawy dotyczył tak aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej jak i tych wydanych po jej wejściu w życie.

Takie też stanowisko przyjęto jednolicie w sprawie skarżącego. W uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego z 11 listopada 2018 r. na stronie 10 i 11 wyrażono pogląd, że art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. powodował zachowanie w mocy rozporządzenia Wojewody [imię] nr [nr] z 2007 r. do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje bez względu na dokonywane zmiany art. 135 ust. 2, który stanowi normę upoważniającą. Tym samym SA w sprawie skarżącego przyjął, że rozporządzenie Wojewody [imię] zachowywało moc, ciągłość i tożsamość prawną z wydaną w dniu [data] czerwca 2011 r. uchwałą Sejmiku Województwa [imię] i w konsekwencji uznał, że skarżący spóźnił się ze zgłoszeniem swojego roszczenia o 4 lata i jego prawo do żądania rekompensaty wygasło. W toku postępowania Skarżący występował z inicjatywą skłonienia SA w [imię] do zadania pytania o zgodność skarżonego art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 z Konstytucją RP (np. pismo procesowe powoda z 22 października 2018 r.).

Nakreślić należy tutaj ogólny obraz związany z działalnością P [imię]
w W [imię] i historię tworzenia OOU dla tego zakładu. Lotnisko

utworzone w 1934 jest największym portem lotniczym w kraju. Aktualnie lotnisko obsługuje 142 000 operacje startów i lądowań rocznie i około 14 mln pasażerów. Jeszcze 20 lat temu 1994 r. lotnisko obsługiwało 2,3 mln pasażerów przy liczbie 51 000 operacji. Zasięg hałasu lotniczego przekraczającego normy środowiskowe generowanego w związku z działalnością lotniska obejmuje obszar 105 km². Lotnisko oddziałuje na blisko 30 000 nieruchomości (liczba realności w granicach OOU). Wedle powstałego na zlecenie portu raportu o oddziaływaniu na środowisko: „*Długotrwałe przebywanie w miejscach narażonych na nadmierny poziom hałasu, głównie powodowanego przez ruch lotniczy, wpływa negatywnie na zdrowie ludzi. W skrajnych przypadkach może powodować poza powstawaniem uszkodzeń słuchu również stany depresyjne i choroby serca. Obliczenia i ich analiza wskazują, że na terenach położonych wzdłuż tras nalotów i w bezpośrednim otoczeniu Portu Lotniczego występują strefy o różnej skali przekroczenia dopuszczalnych poziomów dźwięku. Obszar ponadnormatywnego hałasu wykracza poza granicę lotniska i dotyczy praktycznie terenów: obejmujących kilka rejonów miasta i jego okolic*

” [z Raport o oddziaływaniu na środowisko 2005].

Wobec skali oddziaływania lotniska na środowisko naturalne poza teren, do którego P (P) posiada tytuł prawny, oczywista stała się potrzeba utworzenia OOU dla tego zakładu aby mógł on legalnie korzystać z zasobów środowiskowych. Pierwsze OOU wprowadzono rozporządzeniem Woj. Nr Akt ten został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z listopada 2004 r. OSK 1151/04 na skutek wad prawnych. Kolejne OOU wprowadzono rozporządzeniem Woj. Nr 93/2005. Akt ten został uchylony na mocy rozporządzenia Woj. Nr 7 z 2006 r. na skutek wad prawnych. Kolejne OOU (OOU 2007) wprowadzono rozporządzeniem nr Woj. z 2007. Akt ten został uznany za nieobowiązujący przez NSA postanowieniem II OSK 445/09 z września 2009 r. na skutek zmian legislacyjnych i braku przepisów przejściowych. Kolejne OOU (OOU 2011) wprowadzono uchwałą Sejmiku Woj. Nr /2011 i akt ten, jednokrotnie nowelizowany, obowiązuje do dnia dzisiejszego. Każdy z wymienionych aktów ma charakter konstytutywny (nie nowelizujący) i tworzy OOU. Uchwała Sejmiku Województwa nr z czerwca 2011 r. ma charakter konstytutywny i nie zawiera przepisu końcowego uchylającego poprzedni OOU (utworzony rozporządzeniem Woj. Nr z 2007 r.).

Opisane wielokrotne zmiany prawne stały się barierą dla dochodzenia roszczeń przez sąsiadów portu lotniczego. Nikt z sąsiadów portu lotniczego nie otrzymał żadnej rekompensaty za OOU 2003 i OOU 2005. W związku z OOU 2007 do P skierowano 550 wniosków o odszkodowanie, z których żaden nie został zaspokojony. Na skutek orzeczenia NSA postanowieniem II OSK 445/09 z września 2009 r. sądy powszechne oddaliły niemal wszystkie pozwy związane z OOU 2007. Powodem oddalenia była utrata mocy obowiązującej rozporządzenia Woj. nr z 2007 r.

z dniem 15 listopada 2008 r. (jak wskazano w orzeczeniu NSA II OSK 445/09). Po wprowadzeniu OOU 2011 do P skierowano kilka tysięcy wniosków o odszkodowanie i kilkaset pozwów do sądów powszechnych, w tym pozew skarżącego, które tym razem oddalono z przyczyn przeciwnych. Uznano bowiem, że nowela art. 135 ust. 2 p.o.ś z dnia 1 stycznia 2008 r., 15 listopada 2008 r. pozostała bez wpływu na moc obowiązującą rozporządzenia Woj. Nr z 2007 r. a zatem, iż upłynął termin zawity z art. 129 ust. 4 p.o.ś. (liczony od dnia dnia sierpnia 2007 r., nie zaś od dnia sierpnia 2011 r.).

Oddalenie powództwa w sprawie skarżącego jest konsekwencją niekonstytucyjnej redakcji art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, co jest niegodne z zasadami prawidłowej legislacji i obowiązkiem budowania zaufania obywateli do państwa i prawa a konsekwencji wiedzie do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa podstawowe skarżącego.

Art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. w zakresie objętym skargą nie daje się pogodzić z fundamentalnymi regułami państwa prawnego wyrażanymi przez art. 2 oraz zasadami związanymi z hierarchią źródeł prawa o jakich mowa w art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W konsekwencji prowadzi do naruszenia praw podmiotowych opisanych w komparycji skargi.

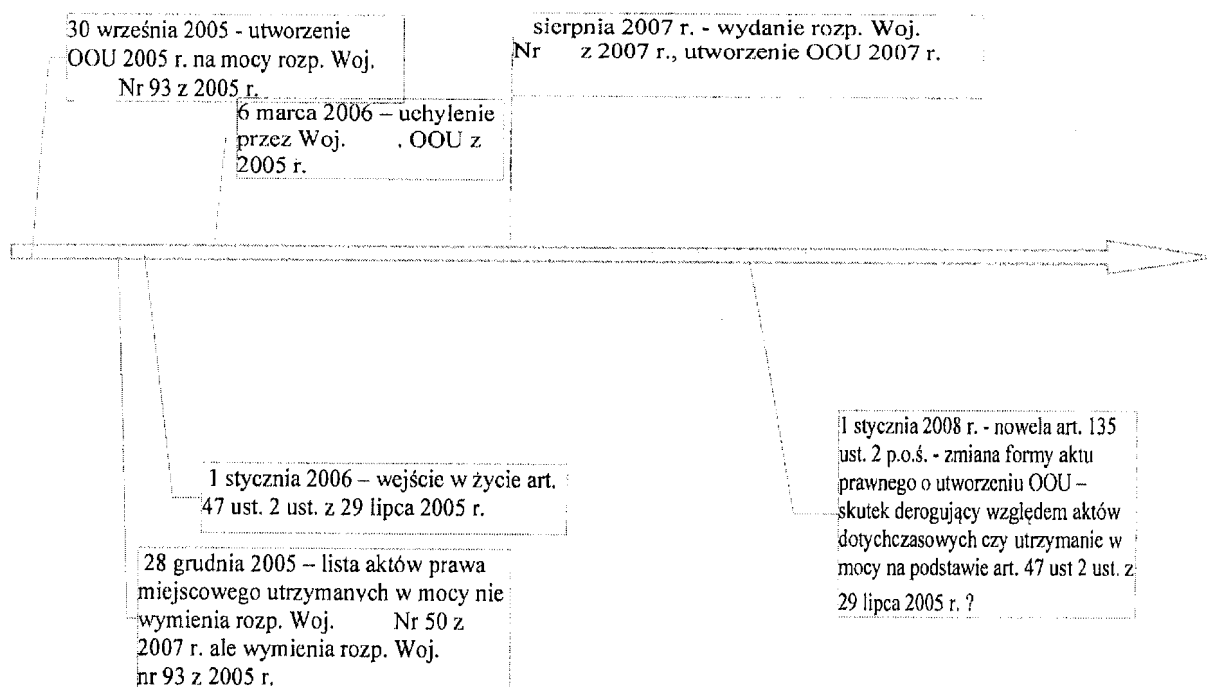
Skarżący wykaże niekonstytucyjność tej normy. Aby to jednak uczynić należy w pierwszej kolejności prześledzić historię OOU lotniska .

Kalendarium:

1. 2003 07 19 – wydanie rozporządzenia Woj. Nr 39/2003 tworzącego OOU wokół lotniska
2. 2004 03 31 – wydanie wyroku WSA w W w sprawie IV SA 3063/03 stwierdzającego nieważność aktu prawnego o utworzeniu OOU 2003,
3. 2005 09 30 – wydanie rozporządzenia Woj. Nr 93/2005 tworzącego OOU wokół lotniska (OOU 2005),
4. 2005 12 28 – publikacja listy aktów prawa miejscowego jakie zostaną utrzymane w mocy przez art. 47 ust. 2 z ustawy z 29 lipca 2005 r.
5. 2006 01 01 – wejście w życie ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej
6. 2006 03 06 – uchylenie OOU 2005 na mocy rozporządzenia Woj. Nr 7 z 2006 r.,
7. 2007 08 07 – wydanie rozporządzenia nr Woj. z 2007 r. o utworzeniu OOU wokół lotniska (OOU 2007),
8. 2008 01 01 – nowela art. 135 ust. 2 p.o.ś. na skutek wejście w życie art. 19

- ust 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. - skutek derogujący na zasadzie opisanej w par. 32 ust. 2 zasad techniki prawodawczej – zmiana rodzaju aktu prawa miejscowego (nowela z 1 stycznia 2008 r.),
9. 2008 11 15 – nowela art. 135 ust. 2 p.o.ś. na skutek wejścia w życie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (nowela z 15 listopada 2008 r.),
10. 2009 09 29 – wydanie postanowienia NSA w sprawie II OSK 445/09 o utracie mocy obowiązującej OOU z 2007 r.,
11. 2011 06 20 – wydanie uchwały Sejm. Woj. Nr z 2011 r. o utworzeniu OOU wokół lotniska (OOU 2011).

Na potrzeby analizy konstytucyjności art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. należy zwrócić szczególną uwagę na daty: 30 września 2005 r., 28 grudnia 2005 r., 1 stycznia 2006 r., 6 marca 2006 r., 7 sierpnia 2007 r. i 1 stycznia 2008 r.



Powyższe kalendarium jasno wyświecila, że na dzień wejścia w życie art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. wokół lotniska był ustanowiony obszar ograniczonego użytkowania. Nie był to jednak obszar utworzony rozporządzeniem

Woj. nr z 2007 r. (OOU 2007) ale obszar utworzony na mocy rozporządzenia Woj. Nr 93 z 2005 r. (OOU 2005). Akt ten został również wymieniony w odnośnym obwieszczeniu o liście aktów praw miejscowego utrzymanych w mocy przez art. 47 ust 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. Na skutek jednak decyzji prawodawcy OOU 2005 został zniesiony już z dniem 6 marca 2006 r. Gdyby Woj. nie uchylił OOU z 2005 r., to późniejsze nowele art. 135 ust. 2 p.o.ś. (z dnia 1 stycznia 2008 r., 15 listopada 2008) pozostałyby bez wpływu na jego moc obowiązującą. Jednakże w dniu 6 marca 2006 r. lotnisko utraciło tytuł do korzystania ze środowiska poza swoim teren. Powstała luka prawna, która trwała aż do połowy roku 2007. Kolejne OOU utworzono dopiero 1,5 roku później rozporządzeniem Woj. nr z 2007 r. (OOU 2007). W dniu 1 stycznia 2008 r. akt ten winien był utracić moc obowiązującą na skutek noweli art. 135 ust. 2 p.o.ś. Nie stało się tak jednak, gdyż na mocy art. 47 ust 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. został on utrzymany w mocy. Nie wydano przy tym żadnego obwieszczenia analogicznego do tego z dnia 28 grudnia 2005 r.

Zatem rozporządzenie Wojewody nr 93 z 2005 r. tworzące OOU wokół zakładu pozwanego zostało utrzymane w mocy na skutek działania art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. Jednakże ten akt praw lokalnego już w dniu 10 marca 2006 r. został uchylony przez samego Wojewodę. W konsekwencji Wojewoda, który wycofał z obrotu prawnego własne rozporządzenie nr 93 z 2005 r., nie mógł już dokonać nowelizacji tego aktu. Mógł jedynie wydać akt prawny wprowadzający (konstytutywny), co też uczynił wydając rozporządzenie nr z 2007 r. W tej sytuacji w dniu sierpnia 2007 r. wydane zostało nowe rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr z 2007 r. w sprawie utworzenia OOU wokół portu. Jest to akt odrębny, nowy, nie zachowujący tożsamości ani ciągłości z rozporządzeniem Woj. nr 93 z 30 września 2005 r. Tym samym nie sposób uznać inaczej niż, że w dniu 1 stycznia 2006 r. rozporządzenie Woj. nr z sierpnia 2007 r. nie istniało w obrocie prawnym i nie funkcjonował utworzony nim OOU. Akt ten, o ile nie zostałby objęty działaniem art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r., winien więc utracić moc obowiązującą w dniu 1 stycznia 2008 r. W tym to bowiem dniu znowelizowano art. 135 ust. 2 p.o.ś. poprzez zmianę rodzaju aktu prawa miejscowego właściwego dla utworzenia OOU z rozporządzenia wojewody na uchwałę właściwego sejmiku wojewódzkiego. Zmiana przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego polegająca na zmianie rodzaju aktu prawa miejscowego ma zaś skutek derogacyjny względem aktów dotychczasowych (par. 32 ust. 2 z.t.p. w zw z art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Identyczny skutek derogacyjny winien nastąpić w dniu 15 listopada 2008 r. W tym bowiem dniu doszło do kolejnej noweli art. 135 ust. p.o.ś. tym razem zmieniającej zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego (par. 32 ust. 2 z.t.p. w zw z art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

W największym zatem skrócie zagadnienie prawne występujące w niniejszej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy przepisem przejściowym, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2006 r.

można przedłużyć moc obowiązywania aktu prawa miejscowego w tej dacie jeszcze nie istniejącego, hipotetycznego, o treści nieznannej i bez podanie tego faktu do wiadomości dziennikiem urzędowym. Czy tego rodzaju praktyka legislacyjna daje się pogodzić z zasadami bezpieczeństwa obrotu prawnego i prawidłowej legislacji?

5. Określenie w jaki sposób wolności i prawa Skarżącej zostały naruszone.

Uciążliwość akustyczna ponad poziom dopuszczalny jest ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości w świetle art. 144 k.c. (immisja) i jednocześnie zanieczyszczeniem środowiska w rozumieniu art. 3 ust. 4 i 49 p.o.ś. (emisja). Tym samym wejście w życie OOU i objęcie jego granicami gruntu będącego własnością skarżących, powoduje wyjęcie nieruchomości skarżących spod parasola ochronnego w postaci obowiązku przestrzegania przez P

zakazu sformułowanego w art. 174 ust. 1 i 2 p.o.ś. a w konsekwencji zniesienie obowiązywania na terenie ich nieruchomości norm środowiskowych dotyczących dopuszczalnych poziomów hałasu lotniczego a określonych rozporządzeniem MŚ z 14 czerwca 2007 r.. W sensie cywilistycznym w dacie wejścia w życie tego aktu prawa lokalnego, prawo własności skarżących zostało okrojone o roszczenie o zaniechanie immisji (art. 144 k.c. art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) jak i doszło do nieusuwalnego naruszenia prawa do prywatności, miru domowego (art. 47 Konstytucji RP, art. 8 EKPCZ, art. 74 ust. 1 Konstytucji RP) (patrz. SN m.in. w wyrokach z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/09 czy z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, wyroku z dnia 25 maja 2012 r. I CSK 509/11, wyroku z dnia 25 lutego 2009 r. II CSK 546/08 czy wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II CSK 602/09 a także ETPCZ w sprawach: Powell & Rayner p. Zjednoczonemu Królestwu 21 02 1990 9310/81, Fägerskiöld p. Szwecji (gr.), nr 37664/04, 2008, oraz Oluić p. Chorwacji, nr 61260/08, §§ 29-31, z dn. 20 maja 2010 r, Hatton i inni p. Zjednoczonemu Królestwu [WI], nr 36022/97, § 96, ETPCz 2003 VIII, Dees p. Węgrom 9 11 2011, 2345/06).

Emisja hałasu jest formą zanieczyszczania środowiska (art. 3 ust. 4 i 49 p.o.ś.). Zgodnie z art. 174 p.o.ś.:

1. ***Eksploracja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska.***

2. ***Emisje polegające na:***

1) *wprowadzaniu gazów lub pyłów do powietrza,*

2) *wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi,*

3) *wytwarzaniu odpadów,*

4) *powodowaniu **hałasu,***

powstające w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska oraz portu, nie mogą, z zastrzeżeniem ust. 3, spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego

zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny.

3. Jeżeli w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej lub lotniska utworzono obszar ograniczonego użytkowania, eksploatacja nie może spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem.

Przed utworzeniem OOU eksploatacja lotniska nie może prowadzić do emisji hałasu ponad standardy prawem określone poza teren portu lotniczego. Taka emisja, o ile nie utworzono OOU, jest nielegalna. Po wejściu w życie OOU, standardy ochrony środowiska na terenie objętym granicami obszaru przestają obowiązywać. Zanieczyszczenie środowiska w granicach OOU staje się legalne a *ratio legis* takiego rozwiązania zasadza się na umożliwieniu funkcjonowania zakładom, które co prawda zanieczyszczają środowisko ale są użyteczne publicznie.

Aby zapobiec skutkowi w postaci konieczności limitowania rozmiarów działalności zakładów publicznie użytecznych przez ograny administracyjne odpowiedzialne za przestrzeganie standardów jakości środowiska, ustawodawca wprowadził instytucję OOU. W przypadku bowiem niektórych przedsięwzięć (osobliwie zakładów mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – jak lotnisko) stwierdzenie naruszenia norm środowiskowych nie prowadzi do ograniczenia działalności zakładu ale przeciwnie, do ograniczenia praw sąsiadów zakładu w zakresie korzystania z praw podstawowych (w tym własności i prywatności). Dzieje się tak na skutek utworzenia aktem prawa miejscowego obszaru ograniczonego użytkowania Jak bowiem stwierdza art. 135 ust. 1 p.o.ś.: *„Jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.”* Jak wskazano w wyroku WSA w Gliwicach z 23 maja 2016 r. w sprawie II Sa/Gl 1622/14: *„Niezbędną przesłanką do wydania takiego aktu [OOU – przy aut.] jest stwierdzenie, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, w przypadku wymienionych w tym przepisie inwestycji, w tym lotniska, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem danego zakładu lub innego obiektu. Wnioski takie muszą być wyprowadzone z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego.”* „Właściwy organ ochrony

środowiska tworząc obszar ograniczonego użytkowania określa jego granice, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego. Z chwilą utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wydawana jest zgoda na przekraczanie dopuszczalnych poziomów hałasu także na terenach, do których prowadzący przedsięwzięcie nie posiada tytułu prawnego, a które znalazły się w granicach obszaru. (...) W Obszarze Ograniczonego Użytkowania nie mają zastosowania dopuszczalne poziomy hałasu lotniczego określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2007 r. Nr 120, poz. 826, z późniejszymi zmianami)". (zob. np. dokument pn. „Program ochrony środowiska przed hałasem dla m. st. Warszawy, Załącznik nr 1 do uchwały nr LXXII1869/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2013 r. Mówiąc kolokwialnie jest to strefa zatrucia środowiskowego, na której wprowadza się różnorakie ograniczenia o charakterze środowiskowym, planistycznym, budowlanym. Utworzenie OOU jest więc ustawowo przewidzianą formą ograniczenia prawa własności z uwagi na dobro publiczne (31 ust. 3, 64 ust. 3, art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Utworzenie OOU ogranicza w prawach właścicieli nieruchomości, które znalazły się w jego granicach (art. 174 ust. 3 p.o.ś. w zw. z art. 140 i 144 k.c.) przez sam fakt wejścia takiego aktu w życie, „Obszar ograniczonego użytkowania jest obszarem o szczególnym znaczeniu dla zakładu albo obiektu, utworzonym w drodze aktu prawa miejscowego, na którym ze względu na szczególne okoliczności wyłącza się obowiązywanie powszechnie określonych standardów jakości środowiska” (prof. dr hab. B. Rakoczy „Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim” Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu” s. 18). „Szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy prawo ochrony środowiska jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że właściciel musi znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje.” (V ACa 1190/17 - wyrok SA Warszawa z dnia 02-05-2018, I ACa 392/17 - wyrok SA Poznań z dnia 19-10-2017).

Jak zauważył TK: "konstytucyjne pojęcie wyłączenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wyłączenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami" (w wyroku z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135). Co SN zastosował względem instytucji OOU: „Przewidziana w przepisach art. 129 – 136 p.o.ś. Odpowiedzialność odszkodowawcza ukształtowana została jako ustawowy obowiązek zrekompensowania szkód wynikłych dla właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych, a w pewnym zakresie także innych uprawnionych rzeczowo) z wprowadzenia uregulowań prawnych, które zawężają możliwości korzystania z tych nieruchomości. Rekompensowany przedmiot, a także metoda naprawy szkody pokrewna jest odpowiedzialności odszkodowawczej za negatywne dla właściciela konsekwencje w zakresie korzystania z nieruchomości, wynikłe z

częściowego jej wywłaszczenia" (SN II CSK 161/13 <http://www.sn.pl>). OOU zawiera bowiem wszelkie znamiona tej instytucji a to: cel publiczny, ograniczenie w prawie własności, konieczność zapłaty odszkodowania. Legalizacja działalności szkodliwej i będące jej konsekwencją wkroczenie monopol właścicielski stanowią odrębną podstawę odszkodowawczą (Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2017, wyr. TK z 16.6.2015 r., K 25/12, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 82). Jest tak tym bardziej dlatego, że (...) *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*" (wyr. TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60).

Konstytucja zapewnia każdemu poszanowanie jego podmiotowego prawa do własności (art. 64 ust. 1), Jednocześnie przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: *"Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności"*. Rzeczpospolita Polska chroni własność w sposób równy dla wszystkich (art. 64 ust. 2). Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis rozwiązania normatywne, których skutkiem jest "wydrażenie" konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99). Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji. Korzystanie z każdego prawa podmiotowego (w tym także prawa własności) podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, która mogłaby przekształcić je w pusty zapis, wydrażony z rzeczywistych treści (*ius nudum*). Ochronę tę stanowi przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zamknięty katalog wartości, których szczególna ochrona przemawia za dopuszczalną ingerencją w konstytucyjne prawa i wolności. Ingerencja ta musi być konieczna, przez co rozumie się w orzecznictwie Trybunału kryteria przydatności (celowości), niezbędności i proporcjonalności. Tym samym zakaz jest wprowadzania ograniczeń, które naruszałby istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Z uwagi na powyższe Skarżąca podnosi, że art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w zakresie w jakim prowadzi do utrzymania w moce aktów prawa miejscowego tworzących OOU a nie istniejących w dacie jego wejścia życie, prowadzi do naruszenia istoty prawa własności. W świetle bowiem art. 64 ust. 3 w zw. z art.

31 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji ograniczenie prawa własności nie może skutkować, iż przedmiot prawa własności utraci w przeważającym stopniu swą atrakcyjność dla właściciela, rozumianą jako zdolność do zaspokajania jego potrzeb i stanie się to bez zapewnienia skutecznego mechanizmu odszkodowawczego (naruszenie testu proporcjonalności). Tymczasem wobec treści art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w systemie prawa stworzono mechanizm umożliwiający przedsiębiorcy zanieczyszczającemu środowisko skuteczne i trwałe uchylanie się od tej odpowiedzialności i to nawet w sytuacji gdy prawodawca dokona kilkukrotnej zmiany stanu prawnego w zakresie obowiązywania ograniczeń. Przepis ten uniemożliwia właścicielom nieruchomości objętych aktami o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania, skuteczne zgłaszanie roszczeń objętych art. 129 ust. 2 p.o.ś. w terminie przewidzianym przez art. 129 ust. 4 p.o.ś., nawet w sytuacji gdy poprzednie akty prawa lokalnego w tym samym przedmiocie miały zostać wycofane z obrotu przez prawodawcę lokalnego (np. rozp. Woj. Maz. Nr 93 z 2005 r.), czy też ustawodawcę (np. rozp. Woj. Maz. Nr 50 z 2007 r. Poprzez reguły derogacyjne z par. 32 ust. 2 z.t.p. w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Wobec treści art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. Skarżący, poprzez „zastawienie” na nich swoistej pułapki prawnej, nie mogą skutecznie chronić swojego prawa własności. Prawo to zostało z całą pewnością ograniczone poprzez utworzenie nowego Obszaru Ograniczonego Użytkowania dla P

w W w 2011 r., ale jednocześnie w systemie prawa doszło do powstania mechanizmu utrzymującego stan ciągłości prawnej względem aktów już nie byłych. Stało się tak, gdyż skarżony przepis przejściowy pozwalał „awansem” dokonywać prolongaty norm prawnych o treści nieznanej w dacie jego wydania.

Warto wskazać, że Obszar Ograniczonego Użytkowania stanowi przejaw wyłączenia częściowego, a zatem Skarżący powinni mieć zapewnione odpowiednie mechanizmy rekompensujące skutki ingerencji w prawo własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). W tym jednakże przypadku Skarżący zostali takich mechanizmów pozbawieni. Skarżący zmuszeni są żyć w skrajnie niekorzystnych warunkach akustycznych, a jednocześnie pozbawieni została możliwości uzyskania stosownej rekompensaty. Co więcej Skarżący, zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa w tym par. 6 ust. 2 uchwały Sejmiku Województwa I nr z 2011 r., zobowiązani zostali zapewnić w swoim budynku warunki akustyczne zgodne z Polskimi Normami w zakresie akustyki budowlanej, co wymaga poważnych nakładów finansowych, bez możliwości uzyskania rekompensaty z tego tytułu. Art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. uniemożliwia skarżącym bowiem nie tylko skorzystanie z roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 4 p.o.ś. ale i tych opisany w art. 136 ust. 2 i 3 p.o.ś.

Uwagi poczynione odnośnie naruszenia prawa własności poprzez ingerencję niezgodną z zasadą proporcjonalności poczynić należy odpowiednio dla naruszenia prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP). Pamiętać bowiem należy, że

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasbourgu dokonuje kwalifikacji tego rodzaju spraw jako formy ingerencji w prawo do prywatności. Prawo do korzystania z niezakłóconego życia prywatnego przez skarżącego doznało bowiem nieproporcjonalnej ingerencji. Skarżący narażony jest na nieusuwalne immisje hałasu lotniczego a skarżone przepisy wprowadzają mechanizm uniemożliwiający uzyskanie rekompensaty z tego tytułu.

Z uwagi na okoliczności sprawy zarzut niezgodności art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r., w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3, art. 21 ust. 2, art. 47, 74 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać w zw. z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, Naruszenie tych zasad następuje zatem w związku z naruszeniem prawa do własności, obowiązkiem ochrony własności, prawa do prywatności jak i w związku z zasadą proporcjonalność określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych (orzeczenia z: 2 marca 1993 r., K 9/92 i 15 lipca 1996 r., K 5/96 oraz wyroki z: 24 października 2000 r., SK 7/00 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

W sprawie niniejszej tych reguł uczciwości strona Skarżąca nie doznała. Redakcja skażonego przepisu przejściowego prowadząca do utrzymania w mocy aktów prawa miejscowego, wydanych po dniu jego wejścia w życie i bez obowiązku publikacji uprawnia do przyjęcia, że na składających skargę zastawiono „pułapkę prawną”.

Zasada demokratycznego państwa prawnego.

Art. 2 Konstytucji RP stanowiący, że jest ona demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społeczne jest pojemną normą, zawierającą w sobie elementarne reguły właściwe państwom dochowującym zasad praworządności. Służy on do zbiorczego wyrażenia norm i zasad, które w sposób immanentny są związane z istotą systemu demokratycznego państwa prawnego a to w szczególności: zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego, zasad prawidłowej legislacji w tym przestrzeganie nakazu dostatecznej określoności norm prawnych a także dochowanie wierności regułom stanowienia prawa w sposób nienaganny z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej (wyroki z 13 kwietnia 1999 r. K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r. SK 30/04, 26 lutego 2008, SK 89/06). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02), a także w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, wśród których znajduje się gwarantowane przez art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia (wyrok z 7

stycznia 2004 r., K 14/03 i 8 grudnia 2009 r., K 7/08).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (Por. m.in. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (wyroki z: 19 grudnia 2002 r., K 33/02 i 9 czerwca 2003 r., SK 5/03).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (wyrok z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138.). Państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04). Z zasady lojalności państwa wobec obywatela Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która stanowi, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywateli (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, wyroki z: 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 29 listopada 2006 r., SK 51/06 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07) (...) w razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli należy szczególnie dbać o respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyroki z: 15 lipca 1996 r., K 5/96, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 3 czerwca 2008 r., K 42/07, 20 stycznia 2009 r., P 40/07 i 3 grudnia 2013 r., P 40/12).

Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych (orzeczenia z: 2 marca 1993 r., K 9/92 i 15 lipca 1996 r., K 5/96 oraz wyroki z: 24 października 2000 r., SK

7/00 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

Zasada bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Zasada ta opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok z 19 marca 2007 r., K 47/05). Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (wyrok z 19 grudnia 2008 r., K 19/07). Zasada ta określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych (wyroki z: 11 maja 2004 r., K 4/03 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r. oraz wyroki z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 29 listopada 2006 r., SK 51/06). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Zakaz stanowienia prawa w sposób, który zaskakiwałby jego adresatów, odbierając im możliwość pokierowania własnymi działaniami w sposób uwzględniający zakładane przez nową regulację skutki prawne, winien być łączony przede wszystkim z dyrektywami wiążącymi ustawodawcę w procesie dokonywania zmian w systemie prawa. Niezależnie od tego, trudności z zaplanowaniem czy przewidzeniem następstw prawnych własnej aktywności mogą wynikać np. z niedostatecznej precyzji przepisów, czyli z naruszenia zasady określoności prawa (...) (wyrok z 19 grudnia 2008 r., K 19/07). Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99). Wówczas na ustawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów

przejściowych (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92 i wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97).

Zasada określoności przepisów prawnych.

Ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 18 lutego 2004 r., P 21/02). Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 29 października 2003 r., K 53/02, z 9 października 2007 r., SK 70/06, 28 października 2009 r., K 32/08, 29 maja 2012 r., SK 17/09 i 29 lipca 2014 r., P 49/13). Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok z 11 grudnia 2009 r., Kp 8/09). Trybunał posługuje się pojęciem „reguły przyzwoitej legislacji” w znaczeniu szerokim, określając nim wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych, które są adresowane do podmiotu tworzącego prawo, oraz w wąskim zakresie, kiedy określa nim tylko takie spośród tych wskazań, których naruszenie powoduje, że akt normatywny jest obciążony wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny. Zatem (...) zmiana przepisu, który nie obowiązywałby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, musi oczywiście nasuwać wątpliwości co do poprawności zastosowanej techniki prawodawczej i skutków prawnych zaskarżonej regulacji. Stwarza ona stan wywołujący niejasność wykładni i jej wyników, które powinny być zgodne z ogólnymi regułami określoności (...) zasady prawidłowej legislacji wymagają niezwykle starannego redagowania przepisów uchylających lub zmieniających inne przepisy, a także przepisów określających termin wejścia w życie aktu normatywnego, tak aby unikać sytuacji, w których mogłyby powstać wątpliwości co do treści obowiązujących norm prawnych. (Por. S. Wronkowska, Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa

2006.). Wymóg określoności, z uwzględnieniem należycie zredagowanych przepisów przejściowych, odnosi się do relacji między państwem i obywatelami – adresatami badanej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, a także nierozmijania się jej skutków z rzeczywistymi intencjami prawodawcy (...) „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (wyrok z 9 lutego 2010 r., P 58/08). Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela (wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 9 października 2007 r., SK 70/06 i 29 marca 2010 r., K 8/08). Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 23 marca 2006 r., K 4/06 i 30 września 2008 r., K 44/07).

Zasada prawidłowej legislacji.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego (powinny być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego). Reguły te zostały zawarte w dyrektywach skodyfikowanych, początkowo w uchwale nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, a obecnie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07). (...) nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (...) jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i

bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. (...) Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. (...) nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów tak, żeby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, aby nie stanowiły one pułapki dla obywateli (orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., U 6/92, 1 marca 1994 r., U 7/93, 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, oraz wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 17 października 2000 r., SK 5/99, 28 czerwca 2005 r., SK 56/04 i 15 stycznia 2009 r., K 45/07).

Wypowiedzi Trybunału odnosiły się w szczególności do niżej wskazanych problemów:

- 1) możliwości wydawania aktów wykonawczych przed dniem wejścia w życie ustawy ogłoszonej, z tym że przepisy aktów wykonawczych wchodzi w życie nie wcześniej niż z dniem wejścia w życie samej ustawy (wyrok z 18 stycznia 1994 r., K 9/93);
- 2) utraty mocy aktu wykonawczego po uchyleniu upoważnienia (postanowienia z: 15 października 1997 r., K 4/96 i 13 stycznia 1998 r., U 2/97 oraz wyroki z: 20 czerwca 2002 r., K 36/00 i 29 października 2003 r., K 53/02);
- 3) konstytucyjnych warunków stanowienia przepisów ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe akty wykonawcze (wyrok z 14 lutego 2006 r., P 22/05);

Obowiązek przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji obejmuje umieszczenie w tekście aktu normatywnego jasnych przepisów intertemporalnych (wyroki z: 28 stycznia 2003 r., K 2/02 i 25 marca 2003 r., K 7/01). Istnieje nakaz umieszczania w projektach ustaw przepisów przejściowych lub dostosowujących oraz przepisów uchylających, jeżeli normują dziedzinę spraw uprzednio przez prawo uregulowaną. Zasady wyraźnie określają technikę formułowania takich przepisów, zalecając równocześnie by rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących były ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla zainteresowanych i pozostawiały im możliwość przystosowania się do przepisów nowego prawa, wyznaczając termin, do którego miałyby to nastąpić (orzeczenie z 5 grudnia 1995 r., K 6/95); stosowania wyjątkowo, dopuszczonego w § 32 ust. 2 zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”), czasowego utrzymania w mocy aktu wykonawczego, wydanego na podstawie upoważnienia, które zostało później znowelizowane – jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylonego albo zmienionego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą i jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu (wyrok z 31 sierpnia 2006 r., K 25/06).

Trybunał przy tym wskazuje rygorystyczne warunki jakim powinny odpowiadać przepisy intertemporalne. Zgodnie z ustaloną w Polsce praktyką, utrata mocy obowiązującej przez przepis ustawy stanowiący podstawę wydania rozporządzenia pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej samego rozporządzenia (co odnieść należy odpowiednio do aktów prawa miejscowego na zasadzie par. 147 rozporządzenia PRM w sprawie zasad techniki prawodawczej). Zasada ta znajduje zastosowanie również w sytuacji, w której ustawodawca zmienia przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Ustawodawca może jednak postanowić o utrzymaniu mocy obowiązującej dotychczasowych rozporządzeń wydanych na podstawie uchylonego bądź zmienionego przepisu ustawowego. W takich przypadkach podstawy obowiązywania przepisów rozporządzenia, w okresie po wejściu w życie ustawy uchylającej lub zmieniającej przepis ustawy upoważniającej do jego wydania, nie stanowią nowe przepisy upoważniające, ale przepisy przejściowe zamieszczone w ustawie, która uchyla lub zmienia dotychczasowe przepisy udzielające upoważnień do wydawania rozporządzeń. Treść nowych przepisów upoważniających, a w szczególności zakres udzielonych przez nie kompetencji prawodawczych, nie ma znaczenia dla obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych. Wobec brzmienia art. 92 Konstytucji, ustawodawca nie ma pełnej swobody przy stanowieniu przepisów ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze. Ustawodawca może utrzymać w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu. Dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych. Ustawodawca niejednokrotnie utrzymuje w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, określając termin, po upływie którego dotychczasowe przepisy wykonawcze tracą moc obowiązującą. Rozwiązanie polegające na utrzymaniu mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów wykonawczych ma jednak ze swojej istoty charakter przejściowy i ma na celu zapewnienie organom państwowym odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych. Jeżeli ustawa nie określa terminu wydania nowych rozporządzeń, akty te powinny zostać wydane bez zbędnej zwłoki i to niezależnie od tego, czy stare rozporządzenia mieszczą się w zakresie nowych upoważnień ustawowych i czy rozporządzenia te spełniają wszystkie inne wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie nowych upoważnień ustawowych (wyrok TK P 22/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 16).

Wreszcie Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. Pominięcie (...) dotyczy nieobecnych w istniejącej regulacji składników reżimu prawnego w danej kwestii; pominięcie może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków

społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (wyrok z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08).

Zasady techniki prawodawczej należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00).

6. Niekonstytucyjność przedmiotu kontroli – art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r.

Przekładając powyższe rozważania na *casus* art. 47 ust 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. i jego zastosowania do przedłużenia mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego jakim było rozporządzenie Woj. Nr z 2007 r. nie da się nie zauważyć rażącej niezgodności owego przepisu intertemporalnego z opisanymi zasadami.

Pamiętać trzeba, że w datach utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W, w latach 2005, 2007 art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska (p.o.ś) wskazywał, że obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana, jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia. Przepis ten uległ zmianie na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1462), która to zmiana zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2008 r. Według nowego brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana, jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały. Zmiana przepisu delegującego do wydania aktu prawa miejscowego polegająca na zmianie formy aktu (z rozporządzenia na uchwałę) skutkuje utratą mocy aktu wydanego na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów w zgodzie z regułą opisaną w par. 32 ust. 2 zasad techniki prawodawczej (z.t.p.):

§32 ust 2. „Jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego.”

Ustawodawca celem uniknięcia skutku derogacyjnego wprowadził do ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. przepis przejściowy Art. 47 ust. 2:

Art. 47 ust. 2 „Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Niewątpliwie więc wprowadzenie tego przepisu było próbą (nieudolną) dochowania wierności regule techniki prawodawczej o jakiej mowa w par. 33 z.t.p.:

1. Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie:

(...)

2) "Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy zmienianej w art. ... (artykuł wprowadzający zmiany w dotychczasowej ustawie), zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... ustawy zmienianej w art. ... (artykuł wprowadzający zmiany w dotychczasowej ustawie), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż... (oznaczenie dnia albo okresu wyrażonego w miesiącach)." - w przypadku zachowywania czasowo w mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienianego przepisu upoważniającego.

(...)

3. Rozwiązanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy. Rozwiązania tego nie stosuje się w kolejnych ustawach, które uchylają albo zmieniają ustawę uchylającą albo ustawę zmieniającą.

Nadto ustawodawca w art. 47 ust. 3 nakazał względem aktów prawa miejscowego wydanych w przed dniem 1 stycznia 2006 r. (data wejścia w życie ustawy) opublikowanie listy aktów, których moc zostaje w drodze przepisu przejściowego przedłużona:

Art. 47 ust. 3. Wojewodowie ogłoszą w terminie do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą.

W dacie wejścia w życie ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. (1 stycznia 2006 r.) OOU wokół lotniska tworzyło rozporządzenie Wojewody nr 93 z 30 września 2005 r. (OOU 2005) Zostało ono ujęte w wydanym przez wojewodę Dz. Urzędowym jako jeden z aktów prawa miejscowego, których moc obowiązująca została przedłużona przez art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. Konstytucyjność tego rozwiązania nie budzi zdaniem skarżącego żadnych wątpliwości. Bowiem na dzień wejścia w życie przepisu intertemporalnego, rozporządzenie nr 93 z 30 września 2005 r. było aktem prawnym dotychczasowym, obowiązującym, o treści znanej i zgodnej z przepisem zmienianym. Tym samym późniejsza zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. (1 stycznia 2008 r.) polegająca na zmianie rodzaju aktu prawnego właściwego dla tworzenia OOU nie mogła wpłynąć na moc obowiązującą rozporządzenia Woj. Nr 93 z 2005 r. wobec treści art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Utrzymanie tego aktu prawnego w mocy nie mogłoby też być zaskoczeniem dla adresatów norm prawnych, gdyż fakt ten został ogłoszony w odnośnym dzienniku urzędowym.

Jednakowoż już zakres uregulowania bytu aktu prawa miejscowego przez art. 47 ust. 2 względem rozporządzenia Wojewody Nr z 2007 r. (OOU 2007) musi budzić kontrowersje z punktu widzenia konstytucyjności. W dacie bowiem wejścia w życie ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. (1 stycznia 2006 r.) nie istniało w obrocie prawnym rozporządzenie Woj. Nr z 2007 r. W dacie tej OOU tworzyło bowiem rozporządzenie Woj. Nr 93 z 2005, które zostało następnie uchylone na mocy rozporządzenia tego samego organu z 6 marca 2006 r. OOU utworzono po raz kolejny dopiero z dniem 25 sierpnia 2007 r. (data wejścia w życie roz. Woj. Nr z 2007 r.). W dacie zaś 1 stycznia 2008 r. nastąpiła zmiana przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego (art. 135 ust. 2 p.o.ś.) ale art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. znalazł zastosowanie do rozporządzenia rozp. Woj. Nr z 2007 r. przedłużając jego moc obowiązującą. Stało się tak mimo, iż w dacie wejścia w życie przepisu przejściowego (1 stycznia 2006 r.) akt prawa miejscowego nie mógł być uznany za dotychczasowy a nadto nie było żadnych możliwości rozstrzygnięcia o jego treściowej zgodności ze zmienianym przepisem upoważniającym. Był to wówczas akt nieistniejący / hipotetyczny. Dodatkowo ustawodawca zaniechał reguły nakazującej poinformowanie o przedłużeniu jego mocy obowiązującej. Tym samym prolongata mocy tego aktu mogła być zaskoczeniem dla adresatów norm prawnych. Przeciwnie, niż w przypadku aktów istniejących przed dniem 1 stycznia 2006 r., nie przewidziano obowiązku publikacji odpowiedniej listy we właściwym dzienniku urzędowym i Wojewoda listy takowej nie ogłosił. W okresie zatem pomiędzy marcem 2006 r. a sierpniem 2007 r. adresaci norm prawnych wiedzieli, że nie istnieje OOU wokół lotniska Nie mogli zatem przypuszczać, że obszar taki zostanie utrzymany w mocy z dniem 1 stycznia 2008 r. na mocy przepisu przejściowego, który wszedł w życie 2 lata wcześniej!

Należy się bowiem odwołać do teorii prawa odnoszącej się do mocy obowiązującej metaprzepisów. Nie ulega wątpliwości, że art. 47 ust. 2 zawierał metanormę a

zatem przedmiotem jego regulacji była moc obowiązująca innych przepisów. Przepis przejściowy, który rozstrzyga, czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów upoważniających, ma, co prawda, charakter normatywny, ale nietypowy. Należy on do kategorii metaprzepisów, które nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz norm dotyczących innych przepisów. Innymi przykładami metaprzepisów są przepisy zmieniające lub uchylające. Normy wyrażane przez metaprzepisy nie są trwałe, powtarzalne, lecz jednorazowe. W momencie, w którym wchodzi w życie metaprzepisy, wywołują one określony, trwały skutek w systemie prawnym, a ich samodzielna rola się kończy. Zgodnie bowiem z tą regułą ich moc wyczerpuje się z momentem wejścia w życie i wywołania jednorazowego skutku w postaci zmiany, uchylecia bądź utrzymania w mocy innego przepisu (M. Kokoszyński, G. Wierczyński, „*System informacji prawnej w pracy sędziego*” Wolters Kluwer W-wa 2011r.). Dlatego nie trzeba ich później uchylać. Ustalenie to oznacza, że przepis przejściowy, który rozstrzyga, czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających, robi to w sposób jednorazowy. Taki charakter przepisu przejściowego utrzymującego w mocy dotychczasowe akty wykonawcze sprawia, że dla oceny obowiązywania aktu wykonawczego ważne jest tylko stwierdzenie, czy dany przepis przejściowy wszedł w życie. Przepis przejściowy rozstrzyga, czy przepis upoważniający w jego nowym brzmieniu ma zastosowanie do dotychczasowych aktów wykonawczych. W momencie, w którym wchodzi w życie metaprzepisy i wywołują określony skutek w systemie prawnym ich samodzielna rola się kończy. W literaturze panuje zgodność co do tego, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy – zob. np. S. Wronkowska – Jaśkiewicz, M. Seweryński: *Opinia w sprawie prawnych konsekwencji utraty mocy obowiązującej przez przepisy zmieniające (nowelizujące) inne przepisy prawne*, Przegląd Legislacyjny nr 1/2000, s. 145 – 148; głosę P. Radkiewicza do wyroku TK z 22 maja 2007 r., K 42/05, Przegląd Sejmowy, nr 3/2008, s. 223; tak też S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993 r., s 73).

Nieprawidłowe było zatem skonstruowanie przez ustawodawcę metaprzepisu, którego działanie nie ekspirowało w dniu jego wejścia w życie, a który posiadał ekstraordynaryjną moc prolongaty norm przyszłych. Tego rodzaju konstrukcję normatywną należy uznać za wyjątkową i wątpliwą z punktu widzenia reguł bezpieczeństwa obrotu prawnego. Ustawodawca nie powinien bowiem w jednej i tej samej ustawie zawierać metaprzepisów o mocy jednorazowej i metaprzepisów o mocy „ciągłej” (o ile tworzenie takich jest w ogóle dopuszczalne). Niekonstytucyjność takiego rozwiązania najlepiej ukazać jest na przykładzie ekstremalnym. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, kiedy dana kwestia nie byłaby na dzień 1 stycznia 2006 r. w ogóle uregulowana aktem prawa miejscowego a akt taki zostałby wydany dopiero wiele lat później przez organ niewłaściwy (to jest taki, który utracił kompetencje na mocy ustawy z 29 lipca 2005 r.). Wówczas niemożliwe byłoby nawet zakwestionowanie tej oczywistej wady prawnej w trybie kontroli przez sądownictwo administracyjne. Właściwy sąd administracyjny musiałby bowiem uznać, że wciąż

obowiązuje ekstraordynaryjna moc przepisu przejściowego, który akt, wydany przecież przez nieumocowany organ administracji, utrzymuje w mocy do czasu wydania nowego przez organ właściwy.

Art. 47 ust. 2 wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2006 r. i gdyby został prawidłowo zredagowany winien dotyczyć jedynie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą z dn. 29 lipca 2005 r. a zatem aktów jakie obowiązywały (były znane adresatom) w dniu 1 stycznia 2006 r. Niewątpliwie w zakresie działania tego przepisu nie powinno wejść rozporządzenie Woj. nr z 2007 r., gdyż w dacie 1 stycznia 2006 r. jeszcze nie istniało. Racjonalny ustawodawca, nie dokonując szczególnego zastrzeżenia w treści przepisów przejściowych, nie powinien dążyć do objęcia działaniem metanormy również tych przepisów wykonawczych, które dopiero ewentualnie zostaną uchwalone w przyszłości. Redakcja art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. jest w tym zakresie nieprawidłowa. Posługuje się ona bowiem terminem „aktów wydanych”, co pozwala na taką interpretację tej normy, która obejmuje również akty nieistniejące w dniu jej wejścia w życie (jak uczynił SN w uchwale II CZP 62/16 czy SA w W sprawie skarżącego). Tymczasem ustawodawca nie był uprawniony do takiego sformułowania owego przepisu. Zgodnie bowiem z par. 33 ust. 2 z.t.p. winien posłużyć się sformułowaniem ściśle tam określonym. Przepis przejściowy, czasowo utrzymujący akty wykonawcze / akty praw miejscowego w mocy, winien posługiwać się terminem „aktów dotychczasowych”. Termin taki nie pozostawia bowiem wątpliwości, że może chodzić wyłącznie o akty istniejące w dniu wejścia w życie przepisu intertemporalnego. Rozwiązanie, o którym mowa w par. 33 ust. 1 z.t.p., stosuje się przecież tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy nie zaś akt nieistniejący. Wprost przesądza o tym treść par. 33 ust. 4 z.t.p.

W przypadku zmiany ustawy delegującej zachowanie mocy obowiązującej dotychczasowego aktu wykonawczego (aktu prawa miejscowego) może odbyć się tylko w drodze regulacji szczególnej w trybie o jakim mowa w par. 33 ust. 1 z.t.p. Przepis ten ustanawia niezwykle istotny dla praktyki legislacyjnej wyjątek. Zgodnie z nim jeżeli dotychczasowy akt wykonawczy nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, prawodawca może go czasowo zachować w mocy specjalnie sformułowanym przepisem przejściowym. Niewątpliwie art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. jest przykładem zastosowania takiej reguły. Jednakże z zasady konstrukcyjnej opisanego wyjątku techniki prawodawczej, zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zasady zaufania obywatela do państwa wynika, że przepisem tym nie powinny być objęte akty w dniu 1 stycznia 2006 r. nie funkcjonujące w obrocie prawnym w tym rozporządzenie Woj. nr z 2007 r. Ustawodawca dopuszcza mianowicie tymczasowe zachowanie w mocy jedynie aktów wykonawczych dotychczasowych i niesprzecznych z nowelizowaną ustawą. Skoro zatem w dacie wejścia w życie ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. rozporządzenie nr 50 z 2007 r. nie istniało, to nie może być uznane za dotychczasowe a nade wszystko nie było obiektywnie możliwe uznanie przez ustawodawcę, że nie jest ono niesprzeczne

z treścią nowelizowanego przepisu. Za niezgodną z zasadami bezpieczeństwa prawnego i dobrej legislacji należy uznać praktykę, w której przedłuża się moc obowiązującą aktów prawnych hipotetycznych, co do których kolizyjności z nowymi przepisami ustawodawca nie ma rzeczywistych możliwości badawczych. Jak wskazuje komentator: „*zmiana przepisu, który nie obowiązywałaby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, musi oczywiście nasuwać wątpliwości co do poprawności zastosowanej techniki prawodawczej i skutków prawnych zaskarżonej regulacji. Stwarza ona stan wywołujący niejasność wykładni i jej wyników, które powinny być zgodne z ogólnymi regułami określoności*” (Por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.) Praktyka taka wydaje się być niedopuszczalna w świetle orzecznictwa TK poświęconego mocy i zasadom stanowienia przepisów przejściowych. W wyroku z dnia 14 lutego 2006 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *"wobec brzmienia art. 92 Konstytucji, ustawodawca nie ma pełnej swobody przy stanowieniu przepisów ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze. Ustawodawca może utrzymać w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu. Dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych"* (P 22/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 16). Rozporządzenie nr 50 z 2007 r. zostało wydane 1,5 roku po wejściu w życie ustawy z 29 lipca 2005 r. Na etapie tworzenia tej ustawy i wprowadzania metaprzepisu art. 47 ust. 2 prawodawca nie mógł więc znać jego treści i rozstrzygnąć czy nie pozostaje ona w kolizji z nowelizowaną ustawą prawo ochrony środowiska. Nie powinien zatem konstruować normy, która przedłuża jego moc obowiązującą. Jest to bowiem rozwiązanie, które nie może być określone inaczej jak hazard legislacyjny. Nadmiernie ryzykownym jest rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach obywateli, w tym dotyczących ich najbardziej żywo interesujących jak prawo własności, poprzez utrzymywanie w mocy przepisów o treści nieznannej.

Art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. jest nadto sformułowany w sposób jawnie sprzeczny z regułą o jakiej mowa w par. 33 ust. 1 pkt 2 z.t.p. Z istotny bowiem rozwiązania polegającego na prolongacie dotychczasowych aktów wykonawczych (aktów prawa miejscowego) w przypadku zmiany przepisu delegującego wynika, że rozwiązanie takie ma mieć charakter przejściowy a termin jego trwania ma być jednoznacznie oznaczony z użyciem daty dziennej lub liczby miesięcy. Rozwiązanie to bowiem ma w założeniu zmierzać jedynie do zapewnienia płynnej zmiany sytuacji prawnej ze szczególnym uwzględnieniem interesów będących w toku. *„Rozwiązanie polegające na czasowym zachowaniu w mocy aktów wykonawczych (aktów wewnętrznie obowiązujących) do uchylanej ustawy (do uchylanego aktu prawa miejscowego) powinno być stosowane wyjątkowo – co znajduje swój wyraz w sformułowaniach zawartych w § 33 ZTP. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, że wyjątkowość tego rozwiązania ma zapewnić sprawne wejście w życie nowego aktu prawa miejscowego, ale równocześnie, aby akty wewnętrznie*

obowiązujące wydane na podstawie poprzednio obowiązującego APM utrzymały moc obowiązującą tylko na określony – możliwie jak najkrótszy – czas.” (Zasady tech. prawodawczej red. Szafranski 2016, wyd. 2). Dlatego par. 33 ust. 1 pkt 2 z.t.p. nakazuje takie sformułowanie przepisu przejściowego aby rozwiązanie prowizoryczne, nie mogło przekształcić się w rozwiązanie trwałe. Stąd ustawodawca konstruując przepis przejściowy winien zawrzeć w nim datę końcową obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych (aktów prawa miejscowego) poprzez użycie sformułowania: „jednak nie dłużej niż... (oznaczenie dnia albo okresu wyrażonego w miesiącach)”. Tymczasem omawiany przepis nie zawiera owej formuły, co powoduje, że utrzymane przezeń akty prawa miejscowego mogą pozostawać w obrocie prawnym bez czasowych ograniczeń i to bez względu na fakt swojej ewentualnej niezgodności ze zmienianą normą ustawową. Tak też stało się w przypadku rozporządzenia Woj. nr z 2007 r. w sprawie utworzenia OOU

. Akt ten bowiem został utrzymany w mocy od dnia 25 sierpnia 2007 r. aż do 3 sierpnia 2011 r., a zatem przez okres aż 4 lat mimo swojej jawnej sprzeczności z art. 135 ust. 2 p.o.ś. (w redakcji po noweli – wydany w formie rozporządzenia a nie uchwały). Tymczasem jak wskazuje par. 33 ust. 1 pkt 2 z.t.p. okres wyjątkowej prolongaty mocy obowiązującej liczyć się winno w miesiącach. Niewątpliwie też zakończenie biegu tego okresu winno być znane w dniu wejścia w życie przepisu przejściowego (data dzienna lub upływ liczby miesięcy). Tymczasem termin ten został w art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. określony w sposób pozwalający na dowolnie długie, nieprzewidywalne z punktu widzenia adresata, trwanie w obrocie aktów prawa miejscowego sprzecznych ze zmienionymi przepisami rangi ustawowej.

Z kolei konstrukcja art. 47 ust. 3 spełnia też sformułowaną przez TK definicję pominięcia legislacyjnego. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 3 właściwi miejscowo wojewodowie winni przed dniem 1 stycznia 2006 r. ogłosić w dziennikach urzędowych wykazy aktów prawa miejscowego, wydanych na podstawie przepisów zmienianych rzezoną ustawą do dnia jej wejścia w życie. Przepis ten niewątpliwie dotyczy aktów prawnych o jakich mowa w art. 47 ust. 2 i stanowi dopełnienie tej regulacji służące przewidywalności i stabilności sytuacji prawnej. Norma ta zmierza do zapewnienia obywatelom klarownej możliwości rozstrzygnięcia, które z przepisów wydanych dotychczas zostają utrzymane w mocy w drodze regulacji art. 47 ust. 2. Akty te winny być mianowicie ujęte w formie wykazu i opublikowane w dzienniku urzędowym, tak aby adresaci norm otrzymali jednoznaczny komunikat w przedmiocie, które z przepisów zostały utrzymane w mocy. Nie umieszczenie zatem przepisu w wykazie oznacza dla adresata, że nie jest on skatalogowany jako akt prawny wydany na podstawie przepisów zmienianych ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. i uprawnia do uznania, że uległ on derogacji. Inne bowiem przyjęcie zakładałoby niedopuszczalną z punktu widzenia demokratycznego porządku prawnego sytuację, w której obywatel może być zaskoczony przez fakt obowiązywania danej normy, mimo braku jej promulgacji w wykazie aktów obowiązujących, do jakiej to publikacji organy władzy publicznej zostały zobligowane. Zasada ochrony zaufania do państwa określana jest w orzecznictwie TK także jako „zasada lojalności państwa wobec

adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok z 25 listopada 1997 r. K. 26/97 OTK ZU 1997/5-6 poz. 64)". Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje zaś m.in. zasadę określoności przepisów prawa tzn. wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudności mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające oraz ustalić które akty prawne stanowią część obowiązującego porządku prawnego. „Za takim rozumieniem wykładanej normy prawnej przemawia także wykładnia systemowa wewnętrzna. Skoro bowiem w art. 47 ust. 3 ustawy nowelizującej ustawodawca zobowiązał wojewodów do ogłoszenia w terminie do dnia wejścia jej w życie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą nowelizującą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu, to miał świadomość, że te akty prawa miejscowego będą obowiązywały również po dacie wejścia w życie ustawy nowelizującej” (wyrok NSA z 29 grudnia 2011 r. II FSK 1077/10 LEX nr 1151248).

Art. 47 ust. 3 odnosił się jednakże tylko do aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (1 stycznia 2006 r.). Analogicznego obowiązku nie sformułowano względem aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych po tej dacie (a takim było rozp. Woj. Nr z 2007 r.). W konsekwencji o ile adresaci norm prawnych otrzymali jasną informację o tym jakie akty wydane przed dniem 1 stycznia 2006 r. zostały utrzymane w mocy, to identyczną informację zatajono przed nimi odnośnie aktów prawnych wydanych po tej dacie. Redakcja art. 47 ust. 2 - 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. powoduje, że w systemie systemie prawnym RP, możliwe jest zastawienie „pułapki legislacyjnej” na obywatela. Mechanizm pułapki polega na tym, że utrzymuje się w mocy akty wykonawcze hipotetyczne i nie opublikowane w przeznaczonych do tego wykazach. Ustawodawca wykazał się bowiem ostrożnością i względem na bezpieczeństwo obrotu prawnego przewidując regulację wejścia w życie art. 47 ust. 3 noweli już z dniem ogłoszenia ustawy, a przed jej wejściem w życie (zob. art. 48 pkt 1 ustawy nowelizującej), tak aby umożliwić wojewodom wykonanie obowiązków nałożonych normą wypływającą z przedmiotowego ust. 3 art. 47 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. przed jej wejściem w życie. I tenże sam ustawodawca całkowicie zbagatelizował te względy w przypadku aktów, które wydane zostaną dopiero po dniu 1 stycznia 2006r. Nie można zapominać przy tym, że art. 47 ust. 2 noweli z dnia 29 lipca 2005 r. nie dotyczył wyłącznie aktów wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. To że zgodnie z ww. ustawą zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. miała nastąpić z dniem 01 stycznia 2008 r. jest bez znaczenia z punktu widzenia art. 47 ust. 2, który nie jest przecież przepisem materialnoprawnym ale metaprzepisem. Tutaj nie można pominąć, że w tym samym akcie prawnym istniał przepis o konstrukcji bardzo

podobnej do art. 47 ust. 2 i 3, w którym jednak poczyniono wyraźne zastrzeżenia co do jego skutków względem zdarzeń, które mogą mieć miejsce w przyszłości. Mianowicie art. 38 tej samej ustawy: „1. Z dniem 1 stycznia 2006 r. mienie Skarbu Państwa, niezbędne do wykonywania zadań podlegających przekazaniu ustawą z tym dniem, staje się z mocy prawa mieniem właściwej jednostki samorządu terytorialnego. 2. Z dniem 1 stycznia 2008 r. mienie Skarbu Państwa, niezbędne do wykonywania zadań podlegających przekazaniu ustawą z tym dniem, staje się z mocy prawa mieniem właściwej jednostki samorządu terytorialnego. 3. Do dnia 15 listopada 2005 r. wojewodowie sporządzą wykazy mienia Skarbu Państwa, o którym mowa w ust. 1. 4. Do dnia 15 listopada 2007 r. wojewodowie sporządzą wykazy mienia Skarbu Państwa, o którym mowa w ust. 2. Regulacji analogicznej zaniechano w przypadku art. 47 ust. 2 i 3, co stworzyło sytuację pułapki legislacyjnej. Z jednej bowiem strony adresat aktu prawa miejscowego wydanego przed 1 stycznia 2006 r. otrzymywał klarowną informację o jego utrzymaniu w mocy, z drugiej zaś strony przed tym samym adresatem zatajano informacje o analogicznym skutku prolongującym względem aktu wydanego po tej dacie. Niedopuszczalnym w państwie prawa jest oczekiwanie od obywatela poszukiwania informacji o utrzymaniu w mocy aktu prawnego w źródłach innych niż oficjalne dzienniki lub tworzenie sytuacji, w której o niektórych z aktów utrzymanych w mocy można dowiedzieć z publikacji w dzienniku urzędowym a o innych, objętych tą samą regułą walidacyjną, takiej informacji uzyskać nie można. Niewątpliwie regulacja ta wzmacniała bowiem w obywatelach błędne przeświadczenie, że art. 47 ust. 2 dotyczy li tylko aktów wydanych przed dniem 1 stycznia 2006 r. (to jest aktów dotychczasowych o treści widomej) a nie dotyczy aktów późniejszych. W przypadku tych drugich, ustawodawca wywołał mylne przeświadczenie, że z dniem 1 stycznia 2008 r. utracą one moc obowiązującej na skutek zadziałania reguły walidacyjnej o jakiej mowa w par. 32 ust. 2 z.t.p. Z jednej bowiem strony prawodawca kieruje do obywateli wykazy aktów prawnych wyjątkowo utrzymanych w mocy a z drugiej wydaje akt prawa miejscowego w luce czasowej pomiędzy dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej a wejściem w życie jej pojedynczego przepisu z odroczoną mocą obowiązującą, którego to aktu nie publikuje już w żadnym wykazie. Sytuacja taka powoduje zaskoczenie obywatela faktem dalszego obowiązywania aktu prawa miejscowego, gdyż informacji o tym nie mógł on poszukiwać w oficjalnym publikatorze a miał prawo przypuszczać, że akt uległ derogacji na zasadzie par. 32 ust. 2 z.t.p. Tym bardziej, że informacje o utrzymaniu w mocy innych aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych tą samą ustawą i dotyczących tego samego przedmiotu regulacji mógł znaleźć w dzienniku urzędowym. W wojewódzkich dziennikach urzędowych opublikowano bowiem informację o utrzymaniu w mocy rozporządzenia Woj. Wlkp. 82 z 2003 (OU Krzesiny) i Woj. nr 93 z 2005 r. (OU 2005). Zatem obywatel poszukujący w oficjalnych publikatorach wiedzy o utrzymaniu w mocy aktu prawa miejscowego jakim było rozporządzenie Woj. Nr z 2007 r. musi dojść do konkluzji, że informacja ta została przed nim zatajona na skutek instrumentalnej redakcji przepisów z pominięciem konstytucyjnych zasad określoności przepisów prawa i bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze zadać należy następujące pytania:

1. Czy zgodna z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwa obrotu prawnego jest praktyka uchwalania przepisów przejściowych, które mają na celu utrzymanie w mocy aktów prawnych nie istniejących w dniu wejścia w życie przepisu przejściowego?
2. Czy zgodna z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa, pewności prawa jest praktyka uchwalania przepisów przejściowych o mocy „ciągłej”, które nie wyczerpują swojej aktualności w dniu wejścia w życie ale trwają i skutkują na zdarzenia przyszłe i nieznane?
3. Czy spełnia wymóg pewności prawa przepis przejściowy, który utrzymuje w mocy akty prawne, o treści nieznannej, co do których nie wiadomo czy kiedykolwiek zostaną wydane?
4. Czy obywatele mogą, na podstawie tak skonstruowanej normy prawnej, w sposób rozsądny i przewidywalny planować własne sprawy życiowe, skoro nie jest wiadome czy przepis przejściowy kiedykolwiek znajdzie zastosowanie, gdyż dotyczy aktów hipotetycznych?
5. Czy spełnia wymóg określoności i jasności przepisów norma, która zmierza do prolongaty przepisów o treści niewiadomej?
6. Czy nie jest zaskoczeniem dla jednostki taka konstrukcja przepisu przejściowego, która powoduje prolongatę mocy obowiązującej aktów prawnych, które nie istniały w dacie wejścia w życie tego przepisu i czy taki skutek nie ma charakteru arbitralnej, dowolnej zmiany stanu prawnego, która nie zabezpiecza bezpieczeństwa obrotu prawnego i praw podstawowych w sposób proporcjonalny?
7. Czy dostatecznie precyzyjny i jasny jest przepis przejściowy, który posługuje się terminem „*aktów wydanych*” zamiast terminem „*aktów dotychczasowych*”, co powoduje, że możliwe jest jego stosowanie względem aktów nieistniejących w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej?
8. Czy spełnia wymogi poprawnej legislacji taka konstrukcja przepisu przejściowego, która znacząco odbiega od rygorów określonych w par. 33 ust. 1 pkt 2, ust. 3 z.t.p. i tym samym zaprzecza istocie techniki legislacyjnej zmierzającej do utrzymania w mocy aktów wykonawczych (aktów prawa miejscowego) jedynie dotychczasowych i niesprzecznych z nowelizowaną ustawą?
9. Czy dopuszczalna jest technika legislacyjna zmierzająca do zaprzeczenia zasadzie utrzymywania w mocy aktów wykonawczych (aktów prawa miejscowego) jedynie dotychczasowych?
10. Czy dopuszczalna jest technika legislacyjna zmierzająca do prolongaty mocy obowiązującej aktów wykonawczych / aktów praw miejscowego, co do których kolizyjności z treścią przepisów zmienianych nie ma możliwości rozstrzygnięcia, gdyż akty te nie istnieją w obrocie prawnym w dniu wejścia w życie przepisu przejściowego?
11. Czy art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. jest zgodny z poglądami TK na

- sposób redagowania przepisów przejściowych wyrażonymi w orzeczeniu P 22/05 z 14 lutego 2006 r. ?
12. Czy art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. spełnia wymóg takiego sformułowania przepisu przejściowego aby rozwiązania w nim przewidziane były ukształtowane w sposób przewidywalny i nieuciążliwy dla zainteresowanych?
 13. Czy art. 47 ust 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. spełnia wymóg z par. 33 ust. 1 i 3 z.t.p. jedynie „czasowego” utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych, to jest rozwiązania o charakterze przejściowym, skoro pozwala na prolongatę mocy obowiązującej przepisów bez określenia finalnego terminu ekspirowania ich mocy obowiązującej?
 14. Czy art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. spełnia wymóg z par. 33 ust. 1 pkt 2 z.t.p., skoro nie określa do jakiej daty prawodawca, który przejął kompetencję jest obowiązany wydać nowe akty praw miejscowego, a osobiście nie posługuje się obligatoryjnym zwrotem „nie dłużej niż ...”?
 15. Czy spełnia wymóg prawidłowej techniki legislacyjnej przepis przejściowy, który nie wyczerpuje swojego działania w dniu wejścia w życie ale jego moc obowiązująca (moc zmieniania innych przepisów) trwa dalej (w nieskończoność?) i aktualizuje się w momencie wystąpienia zdarzeń przyszłych i niepewnych?
 16. Czy nie jest pominięciem legislacyjnym zaniechanie nakazania właściwym miejscowo wojewodom wydania listy aktów utrzymanych w mocy na podstawie przepisu przejściowego – to jest art. 47 ust. 2 ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. - w przypadku aktów wydanych po dniu wejścia w życie tego przepisu?
 17. Czy nie jest pułapką legislacyjną stworzenie odmiennych reżimów informowania o prolongacie aktów prawa miejscowego: jednego jawnego reżimu dla aktów funkcjonujących w obrocie przed datą 1 stycznia 2006 r. i drugiego „tajnego” dla aktów, które weszły w życie po 1 stycznia 2006r.?

7. Żądanie kosztów.

Zawarte w pkt 8 *petitum* skargi żądanie zasądzenia kosztów także w razie nieuwzględnienia, skarżący uzasadnia znaczeniem zagadnienia, interesem publicznym w rozstrzygnięciu problemu oraz zawilnością poruszanej problematyki.



Kancelaria Radcy Prawnego
Łukasz Ptak

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z opłatą,
2. koperta, śledzenie przesyłki, korespondencja mailowa z września 2019 r.,
protokół publikacji wyroku,
3. wyrok SA w W z listopada 2018 r. wraz z
uzasadnieniem,
4. wyrok SO w W z października 2014 r. wraz z
uzasadnieniem,
5. 4 odpisy skargi wraz z załącznikami.