



PK VIII TK 86.2020

SK 61/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M L. i W L., wnoszących o stwierdzenie, że:

1) 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 ze zm.) w zakresie, w jakim:

a) prowadzi do przedłużenia po dniu 1 stycznia 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 156, poz. 4276 ze zm.),

b) prowadzi do przedłużenia po dniu 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia przywołanego w punkcie 1 a

- jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 47 ust. 3 ustawy przywołanej w punkcie 1 – w zakresie, w jakim prowadzi do zatajenia przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia przywołanego w punkcie 1 po dniu 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r. – jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **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 ze zm.) – w zakresie, w jakim powoduje zachowanie mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 156, poz. 4276 ze zm.) do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219) – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

M L i W L. (dalej: Skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności – we wskazanym zakresie – 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 (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.; dalej: u.z.p.z. lub ustawa z 29 lipca 2005 r.) z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżących na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący są współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, zabudowanej budynkiem , położonej w P . Nieruchomość ta od 2003 r. znajduje się w obszarze ograniczonego użytkowania dla P

w W tworzonym na mocy kolejnych aktów prawa miejscowego. Jednym z takich aktów było rozporządzenie Wojewody nr z dnia sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W

dalej: rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.). Rozporządzenie to weszło w życie sierpnia 2007 r. Skarżącym znany był ten fakt, jednak w terminie określonym w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (aktualny t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.; dalej: p.o.ś. lub prawo ochrony środowiska) nie wystąpili z żadnymi roszczeniami odszkodowawczymi.

W dniu 20 czerwca 2011 r. Sejmik Województwa podjął uchwałę nr w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W

dalej: uchwała sejmiku z czerwca 2011 r.). Uchwała ta weszła w życie 3 sierpnia 2011 r. Nieruchomość Skarżących znajduje się aktualnie w obszarze utworzonym uchwałą sejmiku z czerwca 2011 r.

Skarżący, w zakreślonym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. terminie, którego bieg liczyli od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., wystąpili z roszczeniami z art. 129 ust. 2 p.o.ś. do zarządcy P

Wyrokiem Sądu Okręgowego w W z października 2014 r., sygn. , powództwo Skarżących zostało oddalone. Sąd Okręgowy uznał, że dochodzone roszczenia wygasły na skutek upływu 2-letniego terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Początek biegu tego terminu związany jest bowiem z wejściem w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Sąd Okręgowy przyjął, że nieruchomość Skarżących do dnia 3 sierpnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., znajdowała się w strefie obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na mocy rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., a zatem wejście w życie uchwały sejmiku w żaden sposób nie ograniczyło prawa własności Skarżących. Uchwała sejmiku z czerwca 2011 r. nie nałożyła na Skarżących jakichkolwiek ograniczeń wykraczających ponad te, które wynikały z rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r.

Skarżący zaskarżyli powyższy wyrok, zarzucając mu m.in. naruszenie art. 135 ust. 2 p.o.ś. poprzez przyjęcie, że zmiana tego przepisu, dokonana na podstawie 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.; dalej: u.u.i.ś. lub ustawa z 3 października 2008 r.) oraz uregulowania zawarte w art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. nie doprowadziły do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z 7 sierpnia 2007 r.

Sąd Apelacyjny w W , wyrokiem z listopada 2018 r., sygn.

, zmienił zaskarżony wyrok w punkcie drugim w ten sposób, że nie obciążył powodów obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów postępowania, oraz oddalił apelację w pozostałym zakresie. Sąd Apelacyjny w pełni zaakceptował wywód prawny zawarty w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 r., sygn. II CZP 62/16 (powoływane w niniejszym stanowisku uchwały Sądu Najwyższego opublikowano w Bazie

orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx), zgodnie z którym rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do chwili wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w takim stanie prawnym, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, powodowie, wytaczając powództwo w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., musieli wykazać, że ten akt prawny wprowadził nowe lub zwiększył już istniejące wcześniej ograniczenie w zakresie korzystania z nieruchomości powodów.

Skarżący stwierdzają, że oddalenie Ich powództwa jest konsekwencją niekonstytucyjnej redakcji art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. Zagadnienie prawne występujące w sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy przepisem przejściowym, tj. art. 47 ust. 2 u.z.p.z., który wszedł w życie 1 stycznia 2006 r., można przedłużyć moc obowiązywania aktu prawa miejscowego w tej dacie jeszcze nieistniejącego i bez podania tego faktu do wiadomości dziennikiem urzędowym (skarga konstytucyjna, s. 8, 10-11).

Skarżący podnoszą, że art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w zakresie, w jakim prowadzą do utrzymania w mocy – nieistniejących w dacie wejścia w życie kwestionowanych przepisów – aktów prawa miejscowego tworzących obszar ograniczonego użytkowania, naruszają istotę prawa własności. W świetle bowiem art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji ograniczenie prawa własności nie może skutkować utratą przez przedmiot prawa własności atrakcyjności dla właściciela, rozumianej jako zdolność do zaspokajania jego potrzeb, bez zapewnienia skutecznego mechanizmu odszkodowawczego (naruszenie testu proporcjonalności).

Skarżący wskazują, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania stanowi przejaw wywłaszczenia częściowego, a zatem powinni mieć zapewnione odpowiednie mechanizmy rekompensujące skutki ingerencji w prawo własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Uwagi czynione odnośnie do naruszenia prawa własności poprzez ingerencję niezgodną z zasadą proporcjonalności Skarżący odnoszą odpowiednio do naruszenia prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji). Prawo do korzystania z niezakłóconego życia prywatnego doznało bowiem nieproporcjonalnej ingerencji, gdyż Skarżący narażeni są na nieusuwalne immisje hałasu lotniczego, a kwestionowane przepisy wprowadzają mechanizm uniemożliwiający uzyskanie rekompensaty z tego tytułu.

Przedstawiając argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością art. 47 ust. 2 i 3 u.z.p.z. (punkt 6 uzasadnienia skargi konstytucyjnej), Skarżący wskazują, że w dacie wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 r. (tj. 1 stycznia 2006 r.) nie istniało w obrocie prawnym rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. Nie mogli Oni zatem przypuszczać, że rozporządzenie to zostanie utrzymane w mocy po 1 stycznia 2008 r. (tj. po dniu wejścia w życie nowego brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. zawierającego delegację do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania przez sejmik województwa) na podstawie przepisu przejściowego, który wszedł w życie 2 lata wcześniej. Gdyby art. 47 ust. 2 u.z.p.z. został prawidłowo zredagowany, winien dotyczyć jedynie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą z 29 lipca 2005 r., a zatem aktów, jakie obowiązywały 1 stycznia 2006 r.

Przyjęty sposób redakcji zaskarżonych przepisów narusza – w ocenie Skarżących – zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji. Prowadzi to do sytuacji, w której w systemie prawnym możliwe jest zastawienie „pułapki legislacyjnej” na obywatela. Mechanizm pułapki polega na tym, że utrzymuje się w mocy akty wykonawcze hipotetyczne i nieopublikowane w przeznaczonych do tego wykazach. Kwestionowane regulacje wzmacniały bowiem w obywatelach błędne przeświadczenie, że art. 47 ust. 2 u.z.p.z. dotyczy tylko aktów wydanych przed 1 stycznia 2006 r., 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 § 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: z.t.p. lub zasady techniki prawodawczej).

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania analizowanej sprawy. Prezentację stanowiska w tej kwestii należy poprzedzić przytoczeniem zaskarżonych przepisów oraz całego kontekstu normatywnego istotnego przy rozstrzygnięciu przez sądy powództwa wniesionego przez Skarżących.

Artykuł 129 ust. 1-4 p.o.ś. stanowi:

„1. Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części.

2. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.

3. Roszczenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, przysługuje również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie, o którym mowa w ust. 2, także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

4. Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-3, można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.”.

Określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. okres do wystąpienia z roszczeniem wynosił początkowo 2 lata. Tak krótki termin został zakwestionowany przez

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17 (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 13). W następstwie tego wyroku, ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 452), zmieniono brzmienie art. 129 ust. 4 p.o.ś. na przedstawione powyżej. Ustawa ta weszła w życie z dniem 14 marca 2019 r.

Artykuł 135 ust. 1-3 p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu stanowił:

„1. Jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego 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.

2. Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, tworzy wojewoda w drodze rozporządzenia, określając granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenu wynikający z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego.

3. Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2, tworzy rada powiatu w drodze uchwały; przepisy ust. 2 stosuje się odpowiednio.”.

Przepisy te były wielokrotnie nowelizowane.

Artykuł 135 ust. 2 p.o.ś., na mocy art. 1 pkt 29 lit. a ustawy z dnia 3 października 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 190, poz. 1865), otrzymał brzmienie:

„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.”.

Przepis ten wszedł w życie 8 grudnia 2003 r.

Artykuł 51 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., o którym mowa w przytoczonym przepisie, stanowił, że sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.) – wydane na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś. – zaliczało do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko m.in. lotniska o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2 000 m (§ 2 ust. 1 pkt 28 rozporządzenia).

Na mocy art. 19 pkt 5 u.z.p.z., art. 135 ust. 2 p.o.ś. otrzymał brzmienie:

„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.”.

Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2006 r., z wyjątkiem m.in. art. 19, który wszedł w życie 1 stycznia 2008 r.

Artykuł 47 ust. 2 i 3 u.z.p.z. stanowią:

„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.

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.”.

Kolejna zmiana art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. została wprowadzona mocą art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. (ustawa z 3 października 2008 r.). Zmienione przepisy zyskały następującą treść:

„1. 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.

2. Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały.”

Zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., przepisy wykonawcze wydane m.in. na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś. zachowywały moc do czasu wejścia w życie

przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 60 u.u.i.ś., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia tej ustawy w życie. Ustawa z 3 października 2008 r. weszła w życie 15 listopada 2008 r.

W art. 60 u.u.i.ś. zawarto delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia m.in. rodzaju przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.u.i.ś., za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, uważane były określone w poprzednio obowiązujących przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, uważane były określone w poprzednio obowiązujących przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko mógł być stwierdzony (art. 173 ust. 2 pkt 1 i 2 u.u.i.ś.).

Wydane na podstawie art. 60 u.u.i.ś. rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71) zaliczyło w § 2 ust. 1 pkt 30 lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

W analizowanej skardze konstytucyjnej sformułowany został problem konstytucyjny, który wymaga odpowiedzi na pytanie, czy zachowanie mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. – mimo wprowadzenia zmian prawa ochrony środowiska ustawą z 29 lipca 2005 r. i ustawą z 3 października 2008 r. – do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 p.o.ś. narusza wskazane w skardze wzorce kontroli.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności

zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania

konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są

kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Dokonując oceny spełnienia przesłanek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny analizowanej skargi, należy stwierdzić, że wywodzona przez Skarżących z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. norma prawna, która kwestionowana jest w punkcie 3 *petitum* skargi, nie stanowiła podstawy ostatecznego orzeczenia sądu. Brak jest tym samym merytorycznego związku między treścią tej normy a podjętym w sprawie Skarżących rozstrzygnięciem sądu.

Rozpoznający powództwo Skarżących sąd I instancji ustalił, że wiedzieli oni o wejściu w życie rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., ale nie wystąpili z roszczeniami odszkodowawczymi, uznając, iż mija się to z celem.

Sąd II instancji nie zakwestionował tych ustaleń, zauważając dodatkowo, że wątpliwości prawne co do obowiązywania tego rozporządzenia pojawiły się po raz pierwszy na skutek wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczeń z 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09 i II OSK 502/09, a w tym czasie upłynął już 2-letni termin przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Wynikające rzekomo z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. – w ocenie Skarżących – zatajenie przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. nie stanowiło podstawy rozstrzygnięcia sądu i nie miało na nie wpływu.

Zarzucając niekonstytucyjność art. 47 ust. 2 u.z.p.z., Skarżący wskazują jako wzorce kontroli m.in. art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do tych wzorców kontroli Skarżący ograniczają się do stwierdzenia, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania „stanowi przejaw wywłaszczenia częściowego”, a zatem „powinni mieć zapewnione odpowiednie mechanizmy rekompensujące skutki ingerencji w prawo własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Naruszenie prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) mają wykazywać natomiast odpowiednio odnoszone uwagi poczynione odnośnie do naruszenia prawa własności poprzez ingerencję niezgodną z zasadą proporcjonalności.

Uzasadnienie analizowanej skargi koncentruje się na wykazaniu ograniczenia prawa własności Skarżących będącego następstwem przyjęcia kwestionowanych norm z naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jako wzorzec kontroli w tym zakresie wskazany jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Z powołanego związkowo art. 2 Konstytucji Skarżący wywodzą szereg zasad wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednak w zawartym w punkcie 6 uzasadnienia skargi wywodzie Skarżący ograniczają się do próby wykazania niezgodności kwestionowanego uregulowania z zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Twierdzenia dotyczące naruszenia wzorców kontroli z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji czynione są jedynie na marginesie głównych rozważań odnoszących się do ograniczenia prawa własności i naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. Skarżący nie przedstawiają adekwatnych argumentów świadczących o merytorycznej niezgodności kwestionowanego uregulowania zawartego w art. 47 ust. 2 u.z.p.z. zarówno z głównymi wzorcami kontroli z art. 21 ust. 2 oraz art.

47 Konstytucji, jak i wskazanymi przy nich wzorcami związkowymi. Uzasadnienie skargi w tym zakresie nie spełnia wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019, poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

Zasadne jest zatem ograniczenie badania zgodności art. 47 ust. 2 u.z.p.z. z wzorcem kontroli rekonstruowanym z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami przyzwoitej legislacji oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W pozostałym zakresie postępowanie podlega natomiast umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ramach merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu konieczne jest ustalenie, czy zachowanie na podstawie art. 47 ust. 2 u.z.p.z. mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa własności i jest efektem przyjęcia tego przepisu z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, są władze publiczne. Podstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa „każdego” do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1. Na ustawodawcy zwykłym

spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok z 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153 i powołane tam wyroki oraz poglądy doktryny).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności. Wskazany przepis pełni, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (zob. *ibidem*).

Wymienione w art. 64 ust. 3 Konstytucji kryteria ograniczenia własności nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi również na stanowisku, że, stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw obywatelskich nigdy nie mogą naruszać ich istoty i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Stąd też własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), o ile wprowadzenie

ustawowego ograniczenia musiałoby być konieczne dla spełnienia którejś z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) [zob. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 134 oraz powołane tam orzecznictwo].

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Istota zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by jednostka mogła układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zasada ta ma szczególne znaczenie w kontekście zmian obowiązujących przepisów. Zakazuje nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry” oraz formułowania obietnic bez pokrycia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2015 r., sygn. K 25/12, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 82).

Zasada poprawnej („właściwej”) legislacji stanowi drugą zasadę pochodną wynikającą bezpośrednio z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Funkcją zasady (zasad) poprawnej legislacji nie jest tylko zapewnienie prawidłowości prawa regulującego stosunki między władzami publicznymi i obywatelami (jednostkami), lecz w ogólności prawo, któremu jest konieczna do osiągnięcia celów wyznaczonych danemu uregulowaniu. Ponad wszelką wątpliwość pozostaje, że na czoło wysuwa się zagwarantowanie pewności

i bezpieczeństwa prawnego obywatelom, dlatego z zasady tej wynika zakaz stanowienia przepisów, które pozostawiają organom państwowym zbyt dużą swobodę oraz umożliwiają dowolność rozstrzygnięć. Tego rodzaju wada legislacyjna może stanowić przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności dotkniętego nią przepisu. O zasadzie prawidłowej legislacji mówi się jako o „systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym”. Pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej, ale nie jest z nim tożsame. Nie każde bowiem, lecz tylko istotne, naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi równocześnie złamanie konstytucyjnych zasad (zasady) prawidłowej legislacji. Zasady techniki prawodawczej należy postrzegać jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę w demokratycznym państwie prawnym”. Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się z.t.p. należy kwalifikować jako naruszenie konstytucji, choć kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka kwalifikacja jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz zalecana (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 143-144 oraz powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny).

Przytoczone tezy stanowią podstawę oceny słuszności sformułowanego w analizowanej skardze konstytucyjnej zarzutu wobec art. 47 ust. 2 u.z.p.z.

Rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. wydane zostało na podstawie upoważnienia z art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do czasu wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 2008 r., zmian wprowadzonych w prawie ochrony środowiska ustawą z 29 lipca 2005 r. Mimo że ta ostatnia ustawa wchodziła w życie 1 stycznia 2006 r., to dokonywane nią zmiany w prawie ochrony środowiska wchodziły w życie – na zasadzie wyjątku wymienionego w art. 48 pkt 2 u.z.p.z. – dopiero 1 stycznia 2008 r.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. – co należy przypomnieć akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu zachowywały moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Chociaż rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. nie było jeszcze w obrocie prawnym w chwili wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 r., to jednak, z powodu późniejszego wejścia w życie zmian wprowadzonych w prawie ochrony środowiska, rozporządzenie to jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego wydanym na podstawie przepisów zmienianych ustawą z 29 lipca 2005 r. i obejmuje go regulacja z art. 47 ust. 2 u.z.p.z.

Na mocy tego przepisu przejściowego rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. zachowało moc obowiązującą po 1 stycznia 2008 r. do czasu „wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”.

Wydanie rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. po dacie wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 r. nie ma w tym przypadku żadnego znaczenia, gdyż jest wynikiem rozciągniętego w czasie wprowadzania zmian dokonywanych przepisami tej ustawy. Brak regulacji z art. 47 ust. 2 u.z.p.z. skutkowałaby sytuacją, w której akty prawa miejscowego wydane przed 1 stycznia 2006 r. na podstawie zmienianych przepisów zachowywałyby moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego, a takie wydane po tej dacie na podstawie przepisów, które podlegały zmianie w późniejszym terminie (np. zmienianych 1 stycznia 2008 r.), traciłyby moc z dniem wejścia w życie zmienianych przepisów. Prowadziłoby to do powstania – w tym drugim przypadku – luki prawnej w okresie od wejścia w życie zmienionych przepisów do czasu uchwalenia nowego aktu prawa miejscowego przez organ przejmujący konkretne zadania i kompetencje.

Kolejne zmiany brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. – stanowiącego podstawę wydania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. i uchwały sejmiku z

czerwca 2011 r. – oraz istotne przepisy stanowiące kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje zaskarżone uregulowanie, przytoczono na stronach 7 – 11 niniejszego stanowiska.

W przedmiocie okresu obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. dwukrotnie wypowiadał się Sąd Najwyższy. W uchwale z 25 czerwca 2015 r., sygn. III CZP 34/15, oraz w uchwale siedmiu sędziów z 22 listopada 2016 r., sygn. III CZP 62/16, Sąd Najwyższy stwierdził, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

W uchwałach tych Sąd Najwyższy uznał, że dokonana na podstawie art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. zmiana brzmienia upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 135 ust. 2 p.o.ś., nie spowodowała automatycznej utraty – z dniem wejścia w życie ustawy z 3 października 2008 r., tj. z dniem 15 listopada 2008 r. – mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r.

Sąd Najwyższy zajął także stanowisko w przedmiocie szkody powstałej w związku z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, wprowadzonymi zarówno rozporządzeniem wojewody z sierpnia 2007 r., jak i uchwałą sejmiku z czerwca 2011 r. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 9 lutego 2017 r. o sygn. III CZP 114/15, właściciel nieruchomości, który w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. wystąpił z roszczeniem przewidzianym w art. 129 ust. 2 p.o.ś., może domagać się naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym wyłącznie z tej uchwały.

Skarżący twierdzą, że uznanie obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. po 1 stycznia 2008 r. i po 15 listopada 2008 r. aż do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. skutkuje ograniczeniem ich prawa własności z naruszeniem gwarancji wynikających z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z naruszeniem art. 2 ustawy zasadniczej.

Stanowisko powyższe nie zasługuje na aprobatę.

Rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. – o czym była już mowa – wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą wprowadzoną art. 19 pkt 5 ustawy z 29 lipca 2005 r. Na mocy art. 47 ust. 2 tej ustawy akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów nią zmienianych zachowywały moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego.

Niewątpliwie z rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. wynikało dla Skarżących wiele ograniczeń w zakresie korzystania z nieruchomości położonej w granicach utworzonego dla P obszaru ograniczonego użytkowania. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości Skarżący mogli dochodzić roszczeń wyszczególnionych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. Termin zawity do wystąpienia z konkretnymi roszczeniami określono w art. 129 ust. 4 p.o.ś. na okres 2 (aktualnie – 3) lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Skarżący nie skorzystali z możliwości wniesienia roszczenia w tym terminie.

Kolejna nowelizacja art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonana ustawą z 3 października 2008 r., jak stwierdził to Sąd Najwyższy w uchwałach o sygn. III CZP 34/15, III CZP 114/15 i III CZP 62/16, nie skutkowałą utratą mocy z dniem 15 listopada 2008 r., tj. z dniem wejścia w życie przepisów tej ustawy, przez rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.

Dopiero przyjęcie przez Sejmik Województwa uchwały z czerwca 2011 r. doprowadziło do utraty mocy przez rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. W związku z tym przed Skarżącymi otworzyła się kolejna możliwość wystąpienia w terminie 2 lat od wejścia w życie tej uchwały z roszczeniami przewidzianymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Skarżący wnieśli do sądu roszczenie odszkodowawcze oparte na art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa z art. 129 ust. 2 p.o.ś., należy rozumieć jako ograniczenie w stosunku do

dotychczasowego sposobu korzystania lub dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości. Dlatego po zastąpieniu przepisów rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. przepisami uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. Skarżący mogli domagać się naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym wyłącznie z tej uchwały.

Kwestionowany w punktach 1 i 2 *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej skutek, w postaci przedłużenia okresu obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego, nie prowadzi do ograniczenia prawa własności Skarżących. Ograniczenie takie wynikało pierwotnie z przepisów rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., a następnie z zastępujących je przepisów uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. Na każdym etapie wprowadzania ograniczenia prawa własności właściciel nieruchomości mógł – w terminie wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. – dochodzić roszczeń określonych art. 129 ust. 2 p.o.ś. Przy czym po wejściu w życie przepisów uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r. zakres roszczeń był zawężony do naprawienia szkody wynikającej z bardziej intensywnego ograniczenia prawa własności w porównaniu do uregulowania poprzedniego.

Uznanie ciągłości obowiązywania regulacji o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania wpływa na określenie rozpoczęcia (i zakończenia) biegu terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Skarżący chcieliby natomiast dokonania wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego takiej modyfikacji kwestionowanego uregulowania, która skutkowałaby stwierdzeniem utraty mocy rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. z dniem 1 stycznia 2008 r. lub 15 listopada 2008 r., co w konsekwencji prowadziłoby do swoistego „przywrócenia” terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. – w odniesieniu do roszczenia w rzeczywistości wynikającego z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania na podstawie tego rozporządzenia, a nie na podstawie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

Przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia kolejnych nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś., której następstwem było uprawnienie do dochodzenia przez Skarżących (po upływie terminu do wniesienia roszczenia odnoszącego się do ograniczeń spowodowanych przepisami rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007r.) naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, wynikającym wyłącznie z uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., nie jest równoznaczna z takim rozumieniem art. 47 ust. 2 u.z.p.z., które prowadzi do ograniczenia Ich prawa własności. Skarżący w żadnej mierze nie byli pozbawieni uprawnienia dochodzenia roszczenia z art. 129 ust. 2 p.o.ś. w terminie 2 lat od wejścia w życie rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. Ówczesne przekonanie Skarżących, iż występowanie z roszczeniami „mija się z celem”, nie stanowi uzasadnienia dla tezy o ograniczeniu prawa własności przez zaskarżony w skardze konstytucyjnej art. 47 ust. 2 u.z.p.z.

Wobec stwierdzenia, że w rozpatrywanym przypadku nie doszło do ograniczenia prawa własności Skarżących, niecelowe jest analizowanie zaskarżonego uregulowania pod kątem jego zgodności z powołanymi związkowo wzorcami kontroli z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Na marginesie, na zakończenie, należy zauważyć, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa ani zasada prawidłowej legislacji oraz uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. zasady techniki prawodawczej nie wykluczają przedłużenia przepisem przejściowym mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego nieistniejącego jeszcze w chwili wejścia w życie przepisu przejściowego.

W analizowanej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem, gdy na mocy przepisów ustawy z 29 lipca 2005 r. dokonywane są zmiany w kilkudziesięciu aktach prawnych. Przepisy te jednak, na podstawie art. 48 u.z.p.z., wchodzą w życie w różnych terminach, przy czym część z nich w rok lub w dwa lata po wejściu w życie ustawy z 29 lipca 2005 r. Kwestionowana regulacja z art. 47 ust.

2 u.z.p.z. uwzględnia ten fakt i odnosi się zarówno do aktów prawnych wydanych przed dniem wejścia w życie całej ustawy, jak i aktów prawnych wydanych w terminie późniejszym, ale na podstawie przepisów, które również ulegają zmianie – na zasadzie wyjątku z art. 48 u.z.p.z. – w późniejszych latach.

Kwestionowane uregulowanie z art. 47 ust. 2 u.z.p.z. nie narażało skarżących na skutki prawne, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o wniesieniu roszczeń z art. 129 ust. 2 p.o.ś. Nie zdecydowali się Oni na dochodzenie takich roszczeń w okresie obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., a wystąpili z nimi dopiero po wejściu w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

Jak zauważył rozpoznający apelację Skarżących sąd II instancji, wątpliwości prawne co do obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. pojawiły się po raz pierwszy na skutek orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09 i II OSK 502/09, czyli już po upływie terminu przewidzianego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., w którym możliwe było dochodzenie roszczeń związanych z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania na mocy tego rozporządzenia. Tym samym to nie wadliwa regulacja prawna z art. 47 ust. 2 u.z.p.z. doprowadziła do naruszenia bezpieczeństwa prawnego Skarżących i pozbawiła Ich możliwości dochodzenia roszczeń.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego