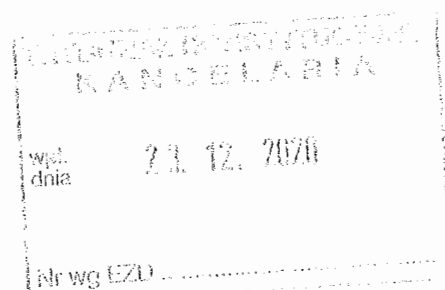




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 61/20
BAS-WAK-1247/20

Warszawa, 23 grudnia 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M i W L z dnia 20 września 2019 r. (sygn. akt SK 61/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, 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 ze zm.) jest **zgodny** z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W skardze konstytucyjnej z 20 września 2019 r. M i W
L (dalej: skarżący) wystąpili o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:
- a) 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.; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim:
- prowadzi do przedłużenia po 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; dalej: rozporządzenie Wojewody z 2007 r.),
 - prowadzi do przedłużenia po 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody z 2007 r.;
- b) art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim prowadzi do zatajenia przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenie Wojewody z 2007 r. po 1 stycznia 2008 r. i po 15 listopada 2008 r.

Zgodnie z *petitum* skargi, art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej 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 poprzez niespełnienie wymogu bezpieczeństwa prawnego, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasady określoności przepisów prawnych, zasad techniki prawodawczej, zasady proporcjonalności ingerencji w prawa podstawowe, a także poprzez uniemożliwienie dochodzenia odszkodowania za ograniczenie prawa własności i prawa do prywatności. Z kolei art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej 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 poprzez niespełnienie zasady określoności przepisów prawnych, zasady ochrony zaufania obywateli do

państwa i stanowionego prawa, zasady określoności przepisów prawnych oraz poprzez zawarte w nim pominięcie legislacyjne.

2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej:

„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”;

- art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej:

„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”.

Celem ustawy zmieniającej było przeniesienie na rzecz organów samorządu terytorialnego części kompetencji należących dotąd do zakresu działania terenowych organów administracji rządowej. Kompetencje te dotyczyły wielu obszarów, takich jak (m.in.) sprawy grobów i cmentarzy wojennych, narodowego zasobu archiwalnego i archiwów, fundacji, rybactwa śródlądowego, lasów, prac geologicznych i górnictwa, budowy dróg, zdrowia psychicznego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, łowiectwa, energetyki, przeciwdziałania narkomanii, ruchu drogowego, ochrony zwierząt, usług turystycznych, produkcji rolnej i organizacji rynków produktów rolnych, ochrony środowiska, odpadów, gospodarowania wodami, transportu drogowego, ruchu lotniczego, działalności pożytku publicznego, pomocy społecznej, zatrudnienia, nasiennictwa, systemu ekozarządzania i audytu (zob. art. 1-30 ustawy zmieniającej). Do kompetencji podlegających przeniesieniu zaliczały się także uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego w sferze zadań, podlegających przekazaniu na podstawie ustawy zmieniającej.

W celu zachowania mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych przez terenowe organy administracji rządowej w sprawach podlegających przeniesieniu na rzecz organów samorządu terytorialnego, w ustawie zmieniającej zawarto przepis przejściowy przewidujący dalsze obowiązywanie tych aktów (art. 47 ust. 2). Jednocześnie wojewodowie zostali zobowiązani do ogłoszenia wykazów

aktów, które zachowały moc prawną na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej (art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej).

Stan faktyczny i prawny towarzyszący skardze konstytucyjnej związany jest z ustanowieniem dla obszaru, na którym znajduje się nieruchomości skarżących, obszaru ograniczonego użytkowania (dalej także OOU) związanego z działalnością P w W Obszar ograniczonego użytkowania został utworzony w drodze rozporządzenia Wojewody z 2007 r., wydanego na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej prawo ochrony środowiska). Z dniem 1 stycznia 2008 r. wojewodowie zostali pozbawieni – na podstawie przepisów ustawy zmieniającej – upoważnienia do wydawania rozporządzeń w sprawie utworzenia OOU, zaś w/w kompetencja została przekazana na rzecz samorządu województwa. Jednocześnie rozporządzenie Wojewody z 2007 r. zachowało, na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy zmieniającej, moc prawną po 31 grudnia 2017 r.

3. Rekonstrukcja stanu normatywnego towarzyszącego skardze wymaga omówienia podstawowych regulacji dotyczących ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, według stanu prawnego relewantnego dla sprawy skarżących.

Artykuł 135 ust. 1 prawa ochrony środowiska dopuszcza sytuację, w której działalność określonego zakładu bądź innej instalacji oddziałuje, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, na obszar przyległy w sposób powodujący naruszenie standardów jakości środowiska. Obiektami, których działalność może wywoływać tego rodzaju skutki, są m.in. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostownie, trasy komunikacyjne, lotniska, linie i stacje elektroenergetyczne, instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne. Zgodnie z cytowanym przepisem stwierdzenie, że wymienione zakłady, instalacje lub budowle naruszają – poza terenem, na którym zostały bezpośrednio zlokalizowane – standardy jakości środowiska, następuje w ramach przeprowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego. Jeżeli wymienione przedsięwzięcia znacząco oddziałują na środowisko, wówczas art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska nakłada obowiązek

utworzenia dla obszaru objętego tym oddziaływaniem obszaru ograniczonego użytkowania.

W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2007 r. obszar ograniczonego użytkowania był tworzony przez wojewodę w drodze rozporządzenia, stanowiącego akt prawa miejscowego. Rozporządzenie określało granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów (zob. art. 135 ust. 3a prawa ochrony środowiska).

Wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia OOU wywoływało dwojakiego rodzaju skutki dla właścicieli nieruchomości znajdujących na obszarze objętym OOU. Z jednej strony rozporządzenie mogło nakładać istotne ograniczenia dotyczące sposobu wykorzystania nieruchomości, łącznie z zakazem jej zabudowy. Z drugiej strony właściciele nieruchomości objętych OOU mogli – na podstawie art. 129 ust. 1 prawa o ochrony środowiska – żądać wykupu nieruchomości lub jej części. Uprawnienie to przysługiwało w sytuacji, gdy w następstwie wprowadzenia OOU korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Jeżeli nie wystąpiły przesłanki warunkujące żądanie wykupu nieruchomości bądź właściciel nie zdecydował się z nich skorzystać, a wprowadzenie OOU skutkowało ograniczeniem korzystania z nieruchomości, właścicielowi przysługiwało roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę, przy czym szkodą objęte było również zmniejszenie wartości nieruchomości (zob. art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska). Możliwość wystąpienia z powyższymi roszczeniami była ograniczona terminem (zob. art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska). W stanie prawnym obowiązującym do 13 marca 2019 r. termin zgłoszenia roszczeń wynosił 2 lata od wejścia w życie aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie korzystania z nieruchomości; począwszy od 14 marca 2019 r. termin ten wynosi 3 lata. Roszczenie zgłaszane jest do podmiotu, z którego działalnością związane jest wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU (zob. art. 136 ust. 2 prawa ochrony środowiska). Sprawy sporne dotyczące wysokości odszkodowania są rozstrzygane przez sądy powszechne (zob. art. 136 ust. 1 prawa ochrony środowiska).

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

Skarżący są współwłaścicielami, [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], nieruchomości położonej w gminie P k. W, zabudowanej [REDAKTOWANE]. Przedmiotowa nieruchomość została objęta obszarem ograniczonego użytkowania ustanowionego dla P w W. Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania nastąpiło – w okresie od sierpnia 2007 r. do sierpnia 2011 r. – na podstawie rozporządzenia Wojewody z 2007 r. W dniu 3 sierpnia 2011 r. weszła w życie uchwała 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. Woj. Mazowieckiego Nr 129, poz. 4086; dalej: uchwała Sejmiku z 2011 r.), która zastąpiła rozporządzenie Wojewody z 2007 r.

W okresie obowiązywania rozporządzenia Wojewody z 2007 r. skarżący nie wnieśli przeciwko P [REDAKTOWANE] (dalej: P) roszczeń odszkodowawczych w trybie art. 129 prawa ochrony środowiska. Z roszczeniem takim wystąpili natomiast po wejściu w życie uchwały Sejmiku z 2011 r. We wniosku z kwietnia 2013 r. skarżący wnieśli o rekompensatę kosztów w związku z zapewnieniem w budynku [REDAKTOWANE] stanowiącym ich własność właściwego klimatu akustycznego oraz z tytułu utraty wartości nieruchomości w następstwie utworzenia OOU, domagając się zapłaty kwoty [REDAKTOWANE] zł tytułem rewitalizacji akustycznej oraz kwoty [REDAKTOWANE] zł tytułem odszkodowania w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. P nie uwzględniło żądania skarżących stwierdzając, że wniosek został złożony po upływie wyznaczonego przez prawo ochrony środowiska terminie. W ocenie P termin ten wynosił 2 lata, zaś początek biegu terminu wyznaczała data wejścia w życie rozporządzenia Wojewody z 2007 r.

W związku z odrzuceniem wniosku o zaspokojenie roszczeń skarżący wystąpili do Sądu Okręgowego w W. [REDAKTOWANE] z powództwem o zasądzenie wskazanych przez nich należności. Wyrokiem z października 2014 r. (sygn. akt [REDAKTOWANE]) Sąd Okręgowy w W [REDAKTOWANE] oddalił powództwo. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że skarżący nie dochowali dwuletniego terminu na złożenie wniosku o odszkodowanie w związku z ustanowieniem OOU, co skutkowało

wygaśnięciem roszczenia przysługującego im na podstawie art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska. Termin ten rozpoczął się w dniu wejścia w życie rozporządzenia Wojewody z 2007 r., a więc 10 sierpnia 2007 r., zaś upłynął 9 sierpnia 2009 r. Sąd stwierdził, że termin wynikający z art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska ma charakter zawity, jego niedochowanie powoduje wygaśnięcie roszczenia, a fakt upływu tego terminu sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu. Ponadto w uzasadnieniu podkreślono, że w wyniku wejścia w życie uchwały Sejmiku z 2011 r. nieruchomości skarżących została po raz kolejny objęta obszarem ograniczonego użytkowania, stanowiąc kontynuację stanu wynikającego z ustanowienia OOU przez Wojewodę . Wskazano jednocześnie, że uchwała Sejmiku z 2011 r. nie tylko nie pogarszała warunków związanych z wykonywaniem przez skarżących prawa własności względem przedmiotowej nieruchomości, ale przeciwnie uchylała istniejące wcześniej ograniczenia związane z możliwością zabudowy działki, przewidziane w rozporządzeniu Wojewody z 2007 r. Skarżący wnieśli od powyższego wyroku apelację do Sądu Apelacyjnego w W , która została oddalona wyrokiem z listopada 2018 r. (sygn. akt). Sąd drugoinstancyjny podtrzymał w mocy ustalenia Sądu Okręgowego w W . W uzasadnieniu powołano się na uchwały Sądu Najwyższego, rozstrzygające kwestię sposobu liczenia terminu dla właścicieli gruntów położonych w OOU ustanowionej dla P

W tym stanie M. i W. L wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną.

III. Zarzuty skarżących

Podstawowy zarzut sformułowany w skardze dotyczy dopuszczalności przedłużenia przepisem przejściowym mocy obowiązującej aktów wykonawczych, które nie zostały jeszcze wydane w chwili wejścia w życie tegoż przepisu przejściowego. Na tle niniejszego postępowania powyższa wątpliwość odnosi się do art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej i „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 nieznaney i bez podania tego faktu do wiadomości dziennikiem urzędowym” (skarga, s. 10-11). Zdaniem skarżących

działanie takie jest niedopuszczalne. Artykuł 47 ust. 2 ustawy zmieniającej uniemożliwił właścicielom nieruchomości objętych aktami o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania skuteczne zgłaszanie roszczeń wynikających z art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska w terminie przewidzianym przez art. 129 ust. 4 wymienionej ustawy. W konsekwencji osoby te zostały pozbawione skutecznej ochrony przysługującego im prawa własności. Natomiast przedsiębiorca zanieczyszczający środowisko uzyskał możliwość skutecznego i trwałego uchylania się od odpowiedzialności odszkodowawczej.

Na tym tle skarżący sformułowali zarzut nieproporcjonalnego naruszenia prawa własności oraz prawa do prywatności, poprzez ingerencję w następstwie obowiązku znoszenia nieusuwalnych immisji hałasu lotniczego bez stosownego odszkodowania, jak również ograniczenia prawa własności o cechach stanowiących wyraz częściowego wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym (niezgodność z art. 64 i art. 47 Konstytucji). Powyższe skarżący powiązali z naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Niezgodność z art. 2 Konstytucji wyraża się w tym, że zmiana prawa wywołująca niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów powinna być dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych. W przypadku ustawy zmieniającej przepis przejściowy przewidywał utrzymanie w mocy aktów prawa miejscowego, wydanych po dniu wejścia tej ustawy w życie i bez obowiązku publikacji tych aktów. W ten sposób wystąpiła sytuacja, która – w ocenie skarżących – polega na zastawieniu na nich pułapki prawnej.

Z kolei wątpliwości podniesione pod adresem art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej związane są z sytuacją, w której wykaz ogłaszany przez wojewodę na podstawie wymienionego przepisu nie obejmował aktów prawa miejscowego wydanych po 1 stycznia 2006 r. Jak wskazali skarżący, *ratio legis* art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej stanowiło przekazanie adresatom norm prawnych informacji, które z aktów wykonawczych wydanych na podstawie zmienianych przepisów zachowują moc prawną. Niezamieszczenie w wykazie określonego aktu było równoważne ze stwierdzeniem przez wojewodę derogacji danego aktu. W ocenie skarżących, ustawodawca powinien objąć wykazem także przepisy, które zostały wydane po 1 stycznia 2006 r. – brak takiej regulacji powodował, że informacja o obowiązywaniu takiego aktu została zatajona. Fakt obowiązywania tego typu aktów stanowił zaskoczenie dla ich adresatów. Na tym tle skarżący podnieśli zarzut

niezgodności art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z zasadą ochrony zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z *petitum* skargi, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowić ma m.in. art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej. Przepis ten nakładał na wojewodów obowiązek ogłoszenia wykazu aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych przez ustawę zmieniającą. W ocenie Sejmu powołany przepis nie stanowił podstawy do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących, w konsekwencji skarga w tym zakresie jest niedopuszczalna. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w następujących okolicznościach.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może zostać wniesiona „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego [skarżącego – uwaga własna] wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Wymieniony przepis formułuje tym samym istotne ograniczenie w sferze konstytucyjnego uprawnienia do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Instrument ten może bowiem znajdować zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do przepisów, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia w sprawie jednostki. Innymi słowy, dana regulacja prawna stanowiła bezpośrednie oparcie dla wydania orzeczenia bądź decyzji w sprawie jednostki, przy czym ów rozstrzygnięcie skutkowało naruszeniem przysługujących jednostce konstytucyjnych wolności lub praw. Rozumienie powyższego wymogu stanowi przedmiot utrwalonej linii w orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Wskazuje się, że skarga konstytucyjna służy usunięciu z systemu prawnego wyłącznie takiego przepisu, którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw o charakterze podmiotowym przysługującym osobie, która wystąpiła do Trybunału ze skargą (zob. np. postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06). W następstwie wprowadzenia omawianej przesłanki postępowanie inicjowane skargą konstytucyjną przybiera charakter kontroli konkretnej.

Odnosząc powyższe ustalenia do postępowania zainicjowanego skargą M. i W. L należy zwrócić uwagę, że art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia w sprawie skarżących ani w ostatecznym

orzeczeniu wydanym w ich sprawie, tj. w wyroku Sądu Apelacyjnego w W z listopada 2018 r. (sygn. akt), ani nawet w orzeczeniu pierwszoinstancyjnym, a więc w wyroku Sądu Okręgowego w W z października 2014 r. (sygn. akt). Oznacza to, że w przypadku art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej nie została spełniona przesłanka wyrażona w art. 79 ust. 1 Konstytucji, od której ustrojodawca uzależnił możliwość zainicjowania przez jednostkę kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej. Uznanie za dopuszczalny przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej skutkowałoby zatem nadaniem temu postępowaniu charakteru kontroli abstrakcyjnej, co jest niedopuszczalne.

Brak powołania przez sądy art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej jako podstawy rozstrzygnięcia sprawy skarżących staje się przy tym oczywisty, jeżeli zważyć na treść tego przepisu. Statuowany powyższym przepisem obowiązek ogłoszenia wykazu aktów, które w świetle art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej zachowały moc prawną po 1 stycznia 2006 r., ma charakter wyłącznie informacyjny. Nie wywołuje skutków prawnokształtujących w tym znaczeniu, że moc prawną miałyby zachować jedynie te akty, które zostały ujęte w wykazach ogłoszonych na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy. Fakt umieszczenia bądź nieumieszczenia danego aktu (*in concreto*: rozporządzenia Wojewody z 2007 r.) w wykazie nie miał zatem znaczenia dla jego mocy obowiązującej. Stąd brak powołania art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej jako podstawy rozstrzygnięcia w sprawie skarżących. Odmienna sytuacja dotyczy natomiast art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Na jego mocy nastąpiło przedłużenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego tworzących obszar ograniczonego użytkowania. Artykuł 47 ust. 2 ustawy zmieniającej znajdował zatem bezpośrednio zastosowanie w stosunku do skarżących i został wielokrotnie przywoływany w wyroku Sądu Apelacyjnego w W z listopada 2018 r. (sygn. akt).

Uwzględniając powyższe Sejm – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – wnosi o **umorzenie** postępowania, w zakresie w jakim przedmiot kontroli stanowi art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. W świetle *petitum* skargi art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej ma zostać poddany ocenie konstytucyjności z punktu widzenia dwóch różnych zakresów, tj.: „w zakresie w jakim prowadzi do przedłużenia po dniu 1 stycznia 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. [...]” (pkt 1 *petitum*) oraz „w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po dniu 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. [...]” (pkt 2 *petitum*). Odnosząc się do tak ujętego zakresu zaskarżenia należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, wskazane w pkt 1 i 2 *petitum* skargi zakresy zaskarżenia pokrywają się w ten sposób, że zakres wskazany w pkt 2 zawiera się w całości w pkt 1. Uznanie wadliwości art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przedłuża moc obowiązującą rozporządzenia Wojewody z 2007 r. po 1 stycznia 2008 r. obejmuje bowiem zarazem uznanie wadliwości tego przepisu w zakresie, w jakim przedłuża moc obowiązującą powołanego rozporządzenia po 15 listopada 2008 r. Powyższe oznacza, że z punktu widzenia skutków wywoływanych przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego zbędne jest poddanie odrębnej kontroli konstytucyjności przepisu w zakresie przedłużenia przezeń mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody z 2007 r. po 15 listopada 2008 r., jeżeli uprzednio uzna się sprzeczność z Konstytucją art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej w zakresie obejmującym przedłożenie mocy obowiązującej tego rozporządzenia po 1 stycznia 2008 r.

Po drugie, wskazana przez skarżącego data 15 listopada 2008 r. pozostaje bez związku treściowego z kwestionowanym w niniejszym postępowaniu art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Ma ona znaczenie prawne wyłącznie o tyle, że jest związana ze zmianą brzmienia art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska – przepis ten został zmieniony ustawą 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 (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.), która weszła w życie właśnie w dniu 15 listopada 2008 r. Artykuł 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska nie został jednak zaskarżony przez skarżących i tym samym nie stanowi przedmiotu postępowania w niniejszym postępowaniu. Stąd też data 15 listopada 2008 r. pozostaje irrelevantna z punktu widzenia stanowiącego przedmiot kontroli art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Odmiennie rzecz ma się z datą wyznaczoną jako „po dniu 1 stycznia 2008 r.”. Zgodnie bowiem z ustawą zmieniającą z dniem

1 stycznia 2008 r. uprawnienie wyrażające się w wydawaniu aktów prawa miejscowego tworzących ograniczony obszar użytkowania zostało przeniesione z organów administracji rządowej (wojewoda) na samorząd wojewódzki. I w tej dacie znajdował zastosowanie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, przewidujący zachowanie mocy obowiązującej wydanych dotąd aktów prawa miejscowego (*in concreto*: rozporządzeń wojewodów w sprawie utworzenia OOU).

Po trzecie, art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej nominalnie wszedł w życie w tej samej dacie, jak cała ustawa zmieniająca, a więc 1 stycznia 2006 r. (zob. art. 48 ustawy zmieniającej). Faktycznie jednak ustawodawca zróżnicował datę, od której przepis ten wywoływał skutki prawne. Mianowicie w przypadku kompetencji, o których mowa w art. 19-21 ustawy zmieniającej, w tym także kompetencji obejmującej utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, ich przeniesienie na samorząd terytorialny nastąpiło z dniem 1 stycznia 2008 r. I dopiero w tej dacie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej znalazł zastosowanie w stosunku do wydanych przez wojewodów rozporządzeń w sprawie utworzenia OOU, nie zaś w dniu 1 stycznia 2006 r., jak błędnie przyjmują skarżący (zob. bliżej pkt VI.3 stanowiska). Stąd też w odniesieniu do rozporządzeń w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania zawężenie zakresu kontroli art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej do kwestii przedłużenia mocy tych rozporządzeń „po dniu 1 stycznia 2008 r.” jest bezprzedmiotowe, skoro treścią powołanego przepisu jest właśnie przyznanie tym aktom dalszej mocy obowiązującej po tej dacie. Nie występuje natomiast – odwrotnie niż sugeruje zakres zaskarżenia przyjęty w *petitum* – sytuacja, w której skarżony przepis skutkowałby przedłużeniem mocy obowiązującej rozporządzeń wojewody w sprawie utworzenia OOU także przed 1 stycznia 2008 r.

Po czwarte, w kontekście sformułowanych zarzutów za niedopuszczalną należy uznać w ogóle kontrolę art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim „prowadzi do przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r.”, przy czym chodzi zarówno o przedłużenie mocy obowiązującej „po 1 stycznia 2008 r.”, jak i „po 15 listopada 2008 r.”. Mianowicie, istota wątpliwości podniesionych przez skarżących sprowadza się do twierdzenia, że przepis przejściowy ustawy zmieniającej, która weszła w życie 1 stycznia 2006 r., nie mógł skutkować przedłużeniem mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego, które zostałyby wydane po 1 stycznia 2006 r. Zarzut ten ma charakter abstrakcyjny i – jako wynikający z treści art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej

– dotyczy wszystkich aktów prawa miejscowego, wydanych po 1 stycznia 2006 r., do których znajdowała zastosowanie dyspozycja powołanego przepisu. Wskazane przez skarżącego rozporządzenie Wojewody z 2007 r. stanowi potencjalnie tylko jeden z takich aktów. Z tego punktu widzenia brak jest podstaw do zawężania kontroli konstytucyjności wyłącznie do tego jednego rozporządzenia. Przy tym, formułując w ten sposób zakres kontroli kwestionowanego przepisu skarżący domaga się od Trybunału nie tylko oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, ale także wiążącego stwierdzenia przez Trybunał, że w odniesieniu do konkretnego aktu normatywnego objętego dyspozycją tego przepisu (tj. rozporządzenia Wojewody z 2007 r.) art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej nie wywołał określonych skutków, a więc nie przedłużył mocy obowiązującej tego aktu po 1 stycznia 2008 r. Poza szczególnie uzasadniającymi przypadkami, znajdującymi oparcie w stanie faktycznym i powołanych wzorcach kontroli, brak jest podstaw do zawarcia w *petitum* rozstrzygnięcia zawierającego wiążącą ocenę obowiązywania określonych aktów, które nie stanowią przedmiotu kontroli w danym postępowaniu. Formułując w ten sposób *petitum* skarżący nadaje kontroli konstytucyjności charakter indywidualny, a jednocześnie jest to kontrola ze sfery stosowania prawa, skoro Trybunał ma ocenić, jakie skutki wywołuje kwestionowany przepis (*in concreto*: art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej) w odniesieniu do nieobjętych skargą aktów normatywnych (*in concreto*: rozporządzenie Wojewody z 2007 r.). Powyższe rozstrzygnięcie nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei brzmienie art. 184 Konstytucji wskazuje w tym zakresie na właściwość sądów administracyjnych.

Uwzględniając powyższe Sejm wyraża stanowisko, że art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej powinien podlegać ocenie konstytucyjności w całości, a więc bez zawężania – poprzez ujęcie zakresowe – przedmiotu kontroli. W szczególności zaś kontrola zakresowa nie może przybrać postaci, o którą wnoszą skarżący.

3. Zgodnie z *petitum* skargi wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, jak również zasady wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasada określoności przepisów prawnych). Analiza uzasadnienia skargi prowadzi do stwierdzenia, że w odniesieniu do znacznej części spośród powołanych wzorców

skarżący nie zrealizowali obowiązku ich właściwego uzasadnienia. Tym samym skarga nie spełnia w powyższym zakresie wymogów, o których mowa w art. 53 pkt 3 ustawy o TK („Skarga konstytucyjna zawiera: [...] uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”).

Zagadnienie właściwego uzasadnienia zarzutu naruszenia przepisów przywołanych jako wzorce kontroli, jak również wynikające stąd skutki procesowe, stanowią przedmiot ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Wskazuje się m.in., że: „stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK [ustawa o TK – uwaga własna] prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez prawodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 66/19). Niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17).

W ocenie Sejmu brak uzasadnienia przez skarżących w wystarczającym stopniu podniesionych w skardze zarzutów odnosi się do wzorców kontroli obejmujących art. 47 Konstytucji (prawo do ochrony prywatności), art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności) oraz zasady określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do art. 47 Konstytucji skarżący ograniczyli się do wskazania, że naruszenie konstytucyjnego prawa własności przekłada się analogicznie na naruszenie przysługującego im prawa do prywatności („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”, skarga, s. 15-16). Powyższemu nie towarzyszy jakiegokolwiek wyjaśnienie, w czym *in concreto* wyraża się naruszenie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego. Z kolei, w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżący ograniczyli się do ogólnego stwierdzenia, że ingerencja w obrębie przysługujących im praw miała charakter nieproporcjonalny (skarga, s. 3), ponadto ograniczenie prawa właścicielskich nie może skutkować tym, 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 (skarga, s. 15). Skarżący w żaden sposób nie odnieśli się do jednak do kwestii, czy wprowadzone ograniczenia znajdują oparcie w przesłankach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie przeprowadzili w tym zakresie oceny w oparciu o tzw. test proporcjonalności. Natomiast w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji) skarżący nie przedstawili żadnego uzasadnienia.

Sejm stwierdza, że argumentacja powołana w uzasadnieniu skargi w odniesieniu do zarzutów niezgodności z art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą określoności przepisów prawnych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, nie spełnia – ujmowanego nawet pobieżnie – obowiązku właściwego uzasadnienia. W związku z tym Sejm uznaje, że postępowanie w zakresie wymienionych wzorców podlega – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – **umorzeniu**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Odmienne okoliczności przesądzają natomiast na rzecz umorzenia postępowania w zakresie, w jakim wzorzec kontroli stanowi art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przywołane w tym względzie uzasadnienie, choć lakoniczne, pozwala jednak zrekonstruować zarzut skarżących – jak wskazali w następstwie obowiązywania kwestionowanego przepisu zostali oni „wyłączeni bez odszkodowania” (skarga, s. 3). Skarżący wyjaśnili przy tym, że; „ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia «wyłączenie». Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu

publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi" (skarga, s. 14). Ponadto, „Obszar Ograniczonego Użytkowania stanowi przejaw wywłaszczenia częściowego, a zatem Skarżący powinni mieć zapewnione odpowiednie mechanizmy rekompensujące skutki ingerencji w prawo własności" (skarga, s. 15). Powyższe oznacza, że zdaniem skarżących niezgodność kwestionowanego przepisu wynika stąd, że zostali częściowo wywłaszczeni. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu należy podnieść następujące wątpliwości, które czynią niedopuszczalną kontrolę Trybunału wobec powołanego wzorca.

Po pierwsze, skarżący nie wyjaśniają, czym jest wywłaszczenie częściowe. Podniesiona argumentacja pozwala co najwyżej przyjąć, że każdy przejaw ingerencji w prawo własności znajdujące oparcie w przepisach ustawowych stanowi – w ich ocenie – częściowe wywłaszczenie. Zdaniem Sejmu skarżący nie powołali jednak żadnych argumentów świadczących o tym, że w stosunku do nich nastąpiło wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. W szczególności nie wskazali, czym odróżnia się „wywłaszczenie częściowe” od „zwykłego” ograniczenia prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji. W tym stanie trudno poddać ocenie powyższy zarzut.

Po drugie, sformułowane przez skarżących wątpliwości pod adresem art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowią odzwierciedlenie i zarazem powtórzenie zarzutów podniesionych w odniesieniu do art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Można odnieść wrażenie, że celem skarżących było jedynie wzmocnienie argumentacji dotyczącej art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji poprzez odwołanie się do instytucji stanowiącej najdalej idący przejaw ingerencji w sferę prawa własności, jaką jest wywłaszczenie. Takie stanowisko potwierdzają zresztą skarżący, którzy w istocie utożsamiają zarzut wywłaszczenia z ingerencją w sferę prawa własności („Obszar Ograniczonego Użytkowania stanowi przejaw wywłaszczenia częściowego, a zatem Skarżący powinni mieć zapewnione odpowiednie mechanizmy rekompensujące skutki ingerencji w prawo własności” – skarga, s. 15). Sejm wyraża stanowisko, że objęcie nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania w kształcie znajdującym wyraz w stosunku do nieruchomości skarżących nie wypełnia znamion konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia. Stąd powyższy wzorzec nie może zostać uznany za adekwatny.

Po trzecie, art. 21 ust. 2 Konstytucji został zawarty w przepisach Konstytucji statuujących podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej. Zasady te tylko wyjątkowo mogą stanowić podstawę kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Z jednej strony dotyczy to sytuacji, gdy poprzez naruszenie standardów wynikających z danego wzorca doszło zarazem do naruszenia w sferze wolności i praw konstytucyjnych (jest to aktualne przede wszystkim w kontekście zarzutu zasady zaufania do państwa, zasady bezpieczeństwa prawnego bądź zasad poprawnej legislacji, wywodzonych z art. 2 Konstytucji). Z drugiej strony, powołanie w postępowaniu skargowym wzorca zawartego w rozdziale I Konstytucji znajduje podstawę, gdy dany wzorzec formułuje prawa podmiotowe, przy czym chodzi o prawa, które nie mogą być wywodzone z przepisów rozdziału I Konstytucji. Żadna z opisanych tutaj sytuacji nie występuje.

Wskazane okoliczności przemawiają za **umorzeniem** postępowania obejmującego kwestię zgodności art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

V. Wzorce kontroli

1. Pierwszoplanowym wzorcem kontroli powołanym przez skarżących jest art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, w brzmieniu:

- „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1);
- „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3).

Wymienione przepisy znajdują ugruntowane rozumienie w orzecznictwie, stąd wystarczające jest przywołanie jedynie najważniejszych ustaleń sądu konstytucyjnego w powyższym zakresie. Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, z kolei ta ostatnia zaliczana jest do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98). Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji przyznaje jednostce uprawnienie obejmujące wolność nabywania i rozporządzania mieniem (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius dispositivum*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela,

dopóki jest to zgodne z jego wolą, jak również prawo do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną wybraną przez siebie osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Omawiany przepis stanowi źródło dwojakiego rodzaju obowiązków po stronie ustawodawcy: pozytywnego (konieczność ustanowienia procedur ochrony praw majątkowych) oraz negatywnego (konieczność powstrzymania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje, że art. 64 ust. 1, podobnie jak i następujące po nim ust. 2 i 3, ustanawiają konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (prawo podmiotowe), obejmując nią zindywidualizowane uprawnienia będące w dyspozycji konkretnych osób.

Spośród praw wymienionych w art. 64 ust. 1 Konstytucji (własność, inne prawa majątkowe, prawo dziedziczenia) najszerszy zakres ochrony przysługuje prawu własności, co koresponduje z poglądem, wedle którego prawo to jest „najpełniejszym z praw majątkowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych (wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Prawo własności nie jest prawem absolutnym, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z nakazów interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób zgodny z prawem.

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98). Wskazany przepis pełni 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. m.in. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Z regulacji dopuszczającej ograniczenie własności „tylko w drodze ustawy” wynikają istotne konsekwencje – niedopuszczalne jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności bez podstawy ustawowej. Ponadto, owa podstawa ustawowa musi

mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej określoności przepisów prawnych.

Wyznaczając zakres dopuszczalnych ograniczeń w sferze prawa własności przyjmuje się, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13). Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności – przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających takie działania – nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15).

W odróżnieniu od pozostałych jednostek redakcyjnych art. 64 Konstytucji, ust. 3 odnosi się jedynie do własności, a pomija inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia. Nie jest to interpretowane jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplanie prawa własności w porównaniu z innymi prawami majątkowymi, ale jako dodatkowa gwarancja konstytucyjna ochrony tego prawa (zob. wyrok TK z 10 lipca 2012 r., sygn. akt P 15/12).

2. Kolejne wzorce obejmują zasady pochodne wywodzone z art. 2 Konstytucji, tj. zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego. Wymienione zasady zostały przywołane w skardze jako odrębne wzorce kontroli.

Precyzując treść zasady zaufania obywatela do państwa (określanej także jako zasada lojalności państwa względem obywateli) Trybunał wskazał, że zakazuje ona m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. Sprowadza się to do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa będą respektowane przez porządek prawny (zob. m.in. wyroki TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12 i 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). 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 (zob. wyrok

TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Stąd na prawodawcy ciąży obowiązek przyznania prawu cech, które umożliwiają jednostce decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Wychodząc z powyższych założeń Trybunał stwierdził, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga w pierwszej kolejności: a) ustalenia, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione; b) uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia, im bowiem dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa; c) identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw oraz praw słusznie nabytych (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Na tle sformułowanych wymogów wymaga podkreślenia, że ocena naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się zawsze z ustaleniem, czy oczekiwania formułowane przez adresatów prawa w stosunku do wprowadzonych zmian były racjonalnie uzasadnione. W ślad za tym Trybunał podkreślał, że jednostka „musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. m.in. wyroki TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11 i 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12). Jednostka nie może racjonalnie oczekiwać, że system prawa pozostanie niezmienny, w tym również, że dotyczące jej zmiany nie będą dla niej niekorzystne. Może natomiast żądać, aby wprowadzenie ewentualnych zmian nie następowało w sposób arbitralny, a więc nie było nieuzasadnione i zaskakujące.

3. Zasada zaufania obywatela do państwa pozostaje w bezpośrednim związku z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wartość ta przybiera postać normatywną w postaci zasady bezpieczeństwa prawnego, stanowiącej integralny element zasady zaufania obywateli do państwa i – szerzej – klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Analogicznie jak w przypadku zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zasada bezpieczeństwa prawnego wyraża się „w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyroki TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 i 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt K 52/16). W wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00) Trybunał wyjaśnił, że pewność prawa oznacza taki zespół „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. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (zob. także wyroki TK z: 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07). W ocenie Trybunału, „[c]hodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywania zawartych umów” (wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12).

VI. Analiza konstytucyjności

1. Wątpliwości konstytucyjnoprawne podniesione w skardze sprowadzają się do zarzutu pozbawienia skarżących możliwości realizacji przewidzianego w art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska roszczenia odszkodowawczego, przysługującego w razie objęcia nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania. Brak możliwości skutecznego zaspokojenia roszczeń skarżący wiążą z wadliwością art. 47

ust. 2 ustawy zmieniającej, na podstawie którego nastąpiło przedłużenie mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody z 2007 r. Zdaniem skarżących przepis ten nie przydłużył – w sposób zgodny z prawem – obowiązywania wymienionego rozporządzenia po 31 grudnia 2007 r.

Sądy orzekające w sprawie skarżących przyjęły, że uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o zaspokojenie roszczeń związanych z objęciem nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania zaktualizowało się w dniu wejścia w życie rozporządzenia Wojewody z 2007 r., a więc 25 sierpnia 2007 r. Od tej daty zaczął biec dwuletni termin na wystąpienie z wnioskiem o uwzględnienie roszczeń odszkodowawczych przez podmiot, na rzecz którego został ustanowiony obszar ograniczonego użytkowania (zob. art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska). Terminu tego, w ocenie sądów, M. i W. L. nie dopełnili. Odmienną interpretację przyjęli natomiast skarżący. W ich ocenie, ustawowy termin na wystąpienie z wnioskiem, którego bieg rozpoczął się 25 sierpnia 2007 r., uległ przerwaniu w dniu 1 stycznia 2008 r. W tej dacie rozporządzenie Wojewody z 2007 r. utraciło moc prawną, bowiem przepis przejściowy przedłużający jego obowiązywanie po tej dacie (art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej) jest niezgodny z Konstytucją. Oznacza to, że od 1 stycznia 2008 r. powołane rozporządzenie nie znajdowało zastosowania w stosunku do skarżących. Stąd błędne, w ocenie skarżących, jest stanowisko zajęte w ich sprawie przez sądy, w świetle którego termin na wystąpienie z wnioskiem o zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych upłynął 25 sierpnia 2009 r. W ocenie M. i W. L., termin złożenia wniosku o zaspokojenie roszczeń w związku z ustanowieniem OOU dla L. w W. należy liczyć dopiero od dnia wejścia w życie uchwały Sejmiku z 2011 r.

Ocenę zasadności powyższej argumentacji trzeba poprzedzić wyjaśnieniem, że przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu stanowi wyłącznie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, nie zaś rozporządzenie Wojewody z 2007 r. Wynika to z dwóch zasadniczych względów. Z jednej strony przepisy tego rozporządzenia nie zostały przez skarżących wskazane jak przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Z drugiej strony, rozporządzenie to zalicza się do kategorii aktów prawa miejscowego, która to – co do zasady – nie jest objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego (trzeba jednak zastrzec, że ze względu na dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej przeciwko „aktowi normatywnemu” art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wyłącza *a priori* możliwości takiej kontroli). Organami

powołanymi do oceny zgodności aktów prawa miejscowego z Konstytucją pozostają przede wszystkim sądy administracyjne (zob. art. 184 Konstytucji). Uwzględniając powyższe należy mieć zarazem na względzie, że konsekwencją ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej jest konieczność pośredniego uznania wadliwości aktów wykonawczych, które od 1 stycznia 2008 r. opierały swoją moc obowiązującą o przepis przejściowy zawarty w art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Dotyczyłoby to zatem także rozporządzenia Wojewody z 2007 r. i rzutowało na ocenę jego mocy obowiązującej w okresie relewantnym dla rozpatrywanej skargi.

2. Ustawa zmieniająca wprowadziła zmiany wyrażające się w przeniesieniu kompetencji we wskazanych nią obszarach z organów administracji rządowej na organy samorządu terytorialnego. Zmiany kompetencyjne miały bardzo szeroki, a zarazem i zróżnicowany charakter przedmiotowy (zob. pkt 1.2 stanowiska). Do kompetencji podlegających przeniesieniu zaliczały się także uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego w powyższym zakresie. Oznacza to, że wejście w życie ustawy zmieniającej skutkowało uchynieniem przepisów, zawierających upoważnienia do wydawania – w sprawach podlegających przeniesieniu ustawą zmieniającą – aktów prawa miejscowego przez organy terenowej administracji rządowej. Z kolei, jedną z konsekwencji zasady hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa jest to, że uchynienie przepisu upoważniającego powoduje automatycznie utratę mocy obowiązującej wszystkich aktów wydanych na jego podstawie. W celu uniknięcia powyższego skutku w ustawie zmieniającej został zawarty przepis przejściowy, a więc kwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 47 ust. 2, przedłużający moc obowiązującą aktów prawa miejscowego wydanych przez organy administracji rządowej.

Zdaniem skarżącego, art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej wykracza poza ramy typowego przepisu przejściowego i z tego względu jest niezgodny z Konstytucją. Wyraża się to w tym, że wymieniony przepis obejmował dwie kategorie aktów. Z jednej strony były to akty prawa miejscowego wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej i będące na ten dzień aktami obowiązującymi. Przy czym katalog tych aktów był powszechnie znany, bowiem na mocy art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej poszczególni wojewodowie zostali zobowiązani do ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, listy aktów, które na obszarze województwa zachowały moc prawną

na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Z drugiej strony, dyspozycja art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej obejmowała również akty, które zostaną wydane dopiero po wejściu w życie tego przepisu. Tym samym przedłużał on moc obowiązującą aktów, które miały zostać wydane w przyszłości, przy czym w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej nie był znany katalog tych aktów, daty ich wydania, przedmiot, wynikające z nich ograniczenia itd.

Na tym tle skarżący wskazali, że przepis przejściowy nie może mieć charakteru prospektywnego. O ile zatem regulacja tego rodzaju trafnie znajduje zastosowanie do aktów, które były już w obrocie prawnym w momencie wejścia w życie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, to nie powinna stanowić podstawy do wydawania takich aktów w przyszłości. Ustawodawca nie mógł zatem prolongować wygasłego już upoważnienia, pozwalając aby dany organ wydał akt wykonawczy również w przyszłości, mimo że ustawodawca pozbawił ten organ uprawnienia do wydawania aktów tego rodzaju. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej nie mógł stanowić podstawy do wydania – po upływie półtora roku od wejścia w życie tego przepisu – rozporządzenia Wojewody z 2007 r. Wprowadzenie tego typu konstrukcji jest w ocenie skarżących niezgodne z Konstytucją.

3. Odnosząc się do zarzutu skarżących trzeba zauważyć, że art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej przewiduje przedłużenie mocy prawnej „aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą”. Na tym tle wyróżnić można trzy elementy, których łączne spełnienie skutkuje objęciem danego aktu dyspozycją art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Chodzi zatem o akt: 1) wydany na podstawie przepisów zmienianych „niniejszą ustawą”, a więc ustawą zmieniającą; 2) mieszczący się przedmiotowo w zadaniach i kompetencjach podlegających przekazaniu tą ustawą; 3) będący aktem prawa miejscowego. Zarzuty objęte niniejszą skargą dotyczą przeniesienia kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Wskazane uprawnienie stanowi (i w stanie prawnym relewantnym dla skargi stanowiło) przedmiot regulacji w art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska. Kompetencja ta podlegała przeniesieniu na samorząd województwa na podstawie przepisów ustawy zmieniającej (zob. art. 19 pkt 5 tej ustawy). Powyższe oznaczają, że

wydawane przez wojewodów rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego obszaru użytkowani są rozporządzeniami „wydanymi na podstawie przepisów zmieniających niniejszą ustawą” i zarazem zaliczają się do „zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą”. Nie budzi też wątpliwości, że rozporządzenie w sprawie utworzenia OOU jest aktem prawa miejscowego (zob. np. wyrok NSA z 25 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2365/18 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 7 marca 2019 r., sygn. akt II SAB/Po 128/18). W konsekwencji pozostaje oczywistym, że wydawane przez wojewodów rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania były objęte dyspozycją art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że – wbrew twierdzeniom skarżących – przepis przejściowy zawarty w art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej nie miał charakteru jednorazowego. Przepis ten znalazł zastosowanie dwukrotnie, stosownie do dwóch wyróżnionych przez ustawodawcę dat, w których nastąpiło przeniesienie kompetencji objętych ustawą zmieniającą. Zdecydowana większość kompetencji została przeniesiona z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. 1 stycznia 2006 r. (zob. art. 48 ustawy zmieniającej: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., z wyjątkiem: [...]”). W tym przypadku zachowanie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego objęło zatem akty, które zostały wydane przez terenowe organy administracji rządowej przed tą datą, a więc najpóźniej do 31 grudnia 2005 r. Niektóre kompetencje, do których odnosiła się ustawa zmieniająca, zostały jednak przeniesione dopiero z dniem 1 stycznia 2008 r. Dotyczyło to spraw regulowanych ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach oraz ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (zob. art. 48 pkt 2 ustawy zmieniającej). Do katalogu spraw podlegających przeniesieniu dopiero po upływie dwóch lat od wejścia w życie ustawy zaliczało się zatem także uprawnienie wojewody do wydania aktów prawa miejscowego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, jako materia stanowiąca przedmiot regulacji w art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska. Również do aktów wydanych przez wojewodów na podstawie art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska znalazł zastosowanie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. W tym jednak przypadku chodziło o wszystkie akty prawa miejscowego wydane do dnia, w którym nastąpiło przeniesienie omawianej kompetencji, a więc najpóźniej do 31 grudnia 2007 r. Nie może zatem budzić wątpliwości, że akty prawa miejscowego o utworzeniu OOU

wydane przez wojewodów do 31 grudnia 2007 r. mieszczą się w zakresie dyspozycji art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Do tej grupy zalicza się bezsprzecznie także rozporządzenie Wojewody z 2007 r.

Przedstawiona interpretacja znajduje oparcie w orzecznictwie sądowym. Pojawiające się na tym różnice poglądów zostały ostatecznie rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 r. (sygn. akt II CZP 62/16; zob. wcześniej także wyrok SN z 25 maja 2012 r., sygn. akt I CSK 509/11). Sąd Najwyższy wskazał, że rozporządzenie Wojewody z 2007 r. obowiązywało do chwili wejścia w życie uchwały Sejmiku z 2011 r. Wynika to z dyspozycji art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Przepis ten, jak stwierdził Sąd Najwyższy, odnosi się nie tylko do aktów prawa miejscowego istniejących w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (1 stycznia 2006 r.), ale do wszystkich tego rodzaju aktów wydanych przez właściwe organy – na podstawie przepisów zmienionych tą ustawą – w okresie poprzedzającym przejęcie ich zadań i kompetencji przez inne organy administracji terenowej, wymienione w ustawie. W konsekwencji, jak wskazał Sąd Najwyższy, rozporządzenie Wojewody z 2007 r. zachowało po 1 stycznia 2008 r. moc obowiązującą aż do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje, a więc uchwały Sejmiku z 2011 r.

Przechodząc *in concreto* do zarzutu podniesionego w skardze jako nietrafne należy uznać stanowisko skarżących, wedle którego art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej obejmował akty „przyszłe”, wydane po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Ustawodawca zróżnicował bowiem – jak już wskazano – moment wejścia w życie ustawy zmieniającej. W odniesieniu do kompetencji związanych z ochroną środowiska ich przeniesienie nastąpiło 1 stycznia 2008 r. i dopiero z tym dniem znalazł zastosowanie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Przed tą datą omawiana kompetencja należała do zakresu działania terenowych organów administracji rządowej (województw). Oznacza to, że wydając w dniu 7 sierpnia 2007 r. rozporządzenie w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie Wojewoda działał w zakresie przysługujących temu organowi kompetencji. Trzeba jednocześnie zauważyć, że przed 1 stycznia 2008 r. kwestionowany art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej nie mógł znajdować zastosowania do rozporządzeń wojewodów w sprawie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania choćby z tej prostej przyczyny, że przed tą datą przepisy prawa ochrony środowiska nie były „przepisami

zmienianymi niniejszą ustawą”, co warunkowało zastosowanie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej. Taki charakter uzyskały one dopiero z wejściem zmian obejmujących przepisy prawa ochrony środowiska, a więc od 1 stycznia 2008 r.

Powyższe nakazuje przyjąć, że przepis przejściowy zawarty w art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej został skonstruowany w sposób prawidłowy i obejmował on swoim zakresem wyłącznie akty prawa miejscowego wydane przez organy administracji rządowej przed datą, w której przeszło do przeniesienia kompetencji. W przypadku rozporządzenia w sprawie utworzenia OOU art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej wszedł w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2008 r. (zob. art. 48 pkt 2 ustawy zmieniającej), a tym samym obejmował wszystkie akty wydane przed tą datą. Nie wystąpiła zatem sytuacja, w której przedłużenie mocy obowiązującej objęło – jak to ujęli skarżący – „akty przyszłe”, „w tej dacie jeszcze nieistniejące, hipotetyczne, o treści nieznannej i bez podania tego faktu do wiadomości dziennikiem urzędowym”.

4. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, występując ze skargą konstytucyjną należy wskazać konstytucyjne wolności i prawa, które zostały naruszone w następstwie wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Wątpliwości podniesione przez M. i W. L. odnoszą się przede wszystkim do prawidłowości przepisu przejściowego (art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej), na podstawie którego nastąpiło przedłużenie mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody z 2007 r. Uwzględniając wymogi warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej skarżący powiązali te zarzuty z jednoczesnym naruszeniem prawa własności (art. 64 Konstytucji) w związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Ingerencja w prawo własności wyraża się w ograniczeniu możliwości korzystania z nieruchomości (m.in. poprzez zakaz określonej zabudowy), konieczności znoszenia immisji w postaci hałasu, poniesieniu nakładów związanych z dodatkową ochroną akustyczną, a także skutkuje zmniejszeniem wartości nieruchomości. W celu rekompensaty tych skutków ustawodawca przyznał właścicielom nieruchomości położonych na obszarze ograniczonego użytkowania prawo do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym. Skarżący zarzucili, że ustawodawca bezpodstawnie pozbawił ich powyższego uprawnienia.

Przedstawione w pkt VI.3 stanowiska okoliczności prowadzą do uznania, że art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej w sposób prawidłowy przedłużył – po 31 grudnia

2017 r. – moc obowiązującą rozporządzenia Wojewody z 2007 r. Odnosząc się do stanu faktycznego towarzyszącego skardze oznacza to, że w okresie obowiązywania wymienionego rozporządzenia skarżącym przysługiwało w pełnym zakresie uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych w trybie art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska. Wystąpienie z tym wnioskiem były ograniczone dwuletnim terminem, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Skarżący nie wystąpili w tym okresie z odpowiednim wnioskiem. W tym stanie bezzasadne jest twierdzenie skarżących, że zostali oni pozbawieni możliwości zaspokojenia przysługujących im roszczeń, a tym samym że doszło do niedopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności. Analogicznie nie znajdują również potwierdzenia zarzuty dotyczące naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie doszło do zastawienia przez ustawodawcę pułapki na osoby zamieszkałe na obszarze ograniczonego użytkowania, która miała wynikać z wadliwości przepisu przejściowego.

5. Obok zarzutu dotyczącego wadliwości przepisu upoważniającego skarżący wyrazili również wątpliwości związane z sytuacją, gdy dany obszar (i znajdująca się na nim nieruchomości) jest objęta kolejno więcej niż jednym aktem ustanawiającym obszar ograniczonego użytkowania. Taka sytuacja dotyczyła m.in. skarżących. Rozporządzenie Wojewody z 2007 r. zostało bowiem zastąpione przez uchwałę Sejmiku z 2011 r. Na tym tle powstaje pytanie, czy objęcie nieruchomości nowym aktem aktualizuje prawo do wystąpienia z wnioskiem w trybie art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska. Zdaniem skarżących należy w tym względzie udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Odmienne stanowisko zostało natomiast przyjęte w orzecznictwie sądowym (zob. np. wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 stycznia 2016 r., sygn. akt III C 1172/13 i 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt XX GC 988/13). Wskazano w nich jednoznacznie, że szkoda podlegająca naprawieniu nie powstaje, gdy kolejny akt prawa miejscowego utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie, tzn. na poziomie poprzednio obowiązującego aktu prawnego lub zmniejsza te ograniczenia. W takiej sytuacji to data wejścia w życie pierwszego z aktów wyznacza termin, w którym wnioskodawca zobowiązany jest do wystąpienia z wnioskiem w sprawie zaspokojenia swoich roszczeń. Sądy uznają, że w razie wprowadzenia kolejnego aktu tworzącego obszar ograniczonego użytkowania szkoda może

powstać wyłącznie wówczas, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe, zwiększa lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas.

Aprobując interpretację przyjętą w orzecznictwie sądowym wypada nadmienić, że w art. 129 ust. 2-4 prawa ochrony środowiska mowa jest o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w następstwie wejścia w życie „aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”. Oznacza to, że ustawodawca jednoznacznie powiązał fakt ustanowienia aktu prawa miejscowego ze skutkiem w postaci ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. W przypadku skarżących ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w związku z wydaniem rozporządzenia Wojewody z 2007 r. Zastępująca te rozporządzenie uchwała Sejmiku z 2011 r. nie wprowadziła natomiast innych ograniczeń niż te wynikające już z rozporządzenia Wojewody z 2007 r., co więcej część obowiązujących dotąd ograniczeń w stosunku do tej nieruchomości zostało zniesionych. Oznacza to, że w przypadku uchwały Sejmiku z 2011 r. nie została spełniona przesłanka warunkująca wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym, a więc „spowodowanie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości”. Wejście w życie tego aktu nie aktualizowało zatem możliwości wystąpienia przez skarżących z roszczeniami odszkodowawczymi w trybie art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska. Roszczenia te, ograniczone terminem zawitym, winny być zgłoszone w okresie obowiązywania rozporządzenia Wojewody z 2007 r.

6. W charakterze uzupełnienia trzeba także odnieść się do argumentu podniesionego przez skarżących, zdaniem których nie występuje ciągłość pomiędzy rozporządzeniem Wojewody z 2007 r., a uchwałą Sejmiku z 2011 r. Przy czym wynikać to ma nie tylko z wadliwości samego art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, ale ponadto z faktu, że brak takiej ciągłości znalazł potwierdzenie w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 września 2009 r. (sygn. akt II OSK 445/09 i II OSK 502/09). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w nich, że ustawą z dnia 3 września 2009 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.) zmieniony został art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska, stanowiący podstawę do wydania przez Wojewodę rozporządzenia

z 2007 r. W rezultacie tej zmiany z dniem 15 listopada 2008 r. rozporządzenie Wojewody z 2007 r. utraciło moc prawną ze względu na utratę mocy art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska w dotychczasowym brzmieniu. Powyższe stanowisko nie może jednak zostać uznane za trafne. Po pierwsze, o dalszej mocy obowiązującej tego rozporządzenia przesądza w sposób jednoznaczny art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, który sąd całkowicie pominął. Po drugie, w dacie wydania rozstrzygnięcia przez NSA wojewodzie nie przysługiwała już kompetencja do wydawania tego typu rozporządzeń, stąd zmiana treści art. 135 ust. 2 prawa ochrony środowiska, jako skutkująca dopiero od tego momentu utratą mocy prawnej przez dotychczas wydane rozporządzenia, jest chybiona. Brak trafności oceny przyjętej w postanowieniach o sygn. akt II OSK 445/09 i II OSK 502/09 został również potwierdzony w późniejszym orzecznictwie (zob. cytowana wyżej uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 r., sygn. akt II CZP 62/16).

7. Podsumowując powołaną argumentację należy stwierdzić, że wątpliwości skarżących podniesione pod adresem art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej nie znalazły potwierdzenia. Przepis ten został sformułowany w prawidłowy sposób i stanowił podstawę do przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody z 2007 r. po 31 grudnia 2007 r. W konsekwencji skarżącym przysługiwało, przez cały przewidziany przez ustawodawcę okres (2 lata liczone od wejścia w życie rozporządzenia), uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o zaspokojenie roszczeń związanych z objęcia ich nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania. Tym samym bezpodstawne jest stanowisko skarżących, wedle którego zostali oni pozbawieni możliwości realizacji przysługujących im roszczeń odszkodowawczych.

Uwzględniając powołane okoliczności Sejm wnosi o uznanie, 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 jest **zgodny** z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU
W/Z

Ryszard Terlecki