



PK VIII TK 9.2021

P 4/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie:

1) czy art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U., poz. 452) jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 2 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U., poz. 452) jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 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:

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

Postanowieniem z sierpnia 2020 r., sygn. _____, Sąd Okręgowy w W _____ (dalej: Sąd pytający lub Sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone powyżej pytanie prawne.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego, co do zaskarżonych przepisów, powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276 ze zm.; dalej: rozporządzenie wojewody z 7 sierpnia 2007 r.) został utworzony obszar ograniczonego użytkowania dla tego portu lotniczego.

Po zmianie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.; dalej: p.o.ś.), dokonanej mocą 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 z 29 lipca 2005 r.) oraz 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: ustawa z 3 października 2008 r.), Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę numer 76/2011 z 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 128, poz. 4086 ze zm.; dalej: uchwała sejmiku z 20 czerwca 2011 r.).

Sąd pytający wskazuje, że w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 roku, sygn. III CZP 62/16, przyjęto, iż rozporządzenie wojewody z 7 sierpnia 2007 r. obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r.

Do Sądu pytającego wpłynęły dwa pozwy właścicieli nieruchomości położonych w granicach obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie, którzy domagają się zasądzenia odszkodowania za spadek wartości nieruchomości oraz tytułem kosztów rewitalizacji akustycznej budynków mieszkalnych. Pozwy te zarejestrowano pod sygn. i . Wniesiono je w lipcu 2013 r., czyli z zachowaniem wynikającego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. terminu liczonego od wejścia w życie uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r., ale z oczywistym przekroczeniem tego terminu liczonego od utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania rozporządzeniem wojewody z 7 sierpnia 2007 r.

W czasie wnoszenia pozwów określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. termin do wystąpienia z roszczeniami wynosił 2 lata. Na mocy art. 1 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U., poz. 452; dalej: ustawa nowelizująca z 22 lutego 2019 r.) termin ten wydłużono do 3 lat.

Zmiana ta wynikała z realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17 (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 13), w którym uznano dwuletni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. za zbyt krótki i stwierdzono, że przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zadane przez Sąd pytanie dotyczy zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli art. 129 ust. 4 p.o.ś. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 22 lutego 2019 r. oraz art. 2 tej ostatniej ustawy.

Artykuł 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r. ma następujące brzmienie:

„Do roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy zmienianej w art. 1, powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w stosunku do

których nie upłynął termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się art. 129 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.

Sąd pytający stwierdza, że przepis uzależniający możliwość dochodzenia roszczeń – przyznanych ze względu na ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska – od ich zgłoszenia w krótkim terminie zawitym jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca, przyznając roszczenia mające rekompensować ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, powinien ukształtować je w sposób pozwalający uprawnionym podmiotom na realne skorzystanie z nich.

Sąd pytający wskazuje, że roszczenia, które wygasają wraz z upływem wskazanego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. terminu zawitego, obejmują w dużej części roszczenia odszkodowawcze związane ze spadkiem wartości nieruchomości. Standardem wyceny nieruchomości jest przyjmowanie okresu dwóch lat wstecz dla analizy rynku i ustalenia cen nieruchomości przyjmowanych za podstawę wyceny. Uprawnieni dopiero zatem na kilka miesięcy przed upływem terminu zawitego będą mogli wstępnie określić, czy przysługują im roszczenia.

W ocenie Sądu pytającego, trzyletni termin do wystąpienia z roszczeniem jest zdecydowanie za krótki. W praktyce możliwość skorzystania z roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości będzie w wielu przypadkach jedynie formalna.

Sąd pytający stwierdza, że również kształt przepisów przejściowych (tj. art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r.) uznać należy za naruszający zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd wskazuje w tym zakresie na występujące w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych – przed wydaniem uchwały Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 r., sygn. III CZP 62/16 – wątpliwości co do daty utraty mocy rozporządzenia wojewody z 7 sierpnia 2007 r. Rozbieżności we wskazanym orzecznictwie

sądowym nie mogą być pomijane przy ocenie kształtu regulacji zawartej w powołanej ustawie nowelizującej. Obowiązkiem ustawodawcy – konkluduje Sąd pytający – „jest takie ukształtowanie norm zmierzających do usunięcia skutków wprowadzenia i zastosowania niekonstytucyjnych przepisów, które zmierzać będzie do możliwości i zagwarantowania podejmowania decyzji i działania na podstawie pełnej znajomości działania organów państwowych” (uzasadnienie pytania prawnego, pkt 43).

Część IV uzasadnienia pytania prawnego zatytułowano: „Niezgodność z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji”. W części tej Sąd omawia wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17.

W ocenie Sądu pytającego, „[f]ormalne wydłużenie terminu o połowę (z 2 do 3 lat) nie usuwa (...) niekorzystnych skutków zarówno zastosowania konstrukcji terminu zawitego, jak i długości samego terminu. Aktualne pozostają w tej części argumenty zawarte we wniosku w sprawie K 2/17” (uzasadnienie pytania prawnego, pkt 43).

W tej części uzasadnienia pytania prawnego Sąd nie przedstawia żadnych argumentów dotyczących niezgodności z powołanym wzorcem kontroli art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r., ani odnoszących się do powołanego związkowo w odniesieniu do obu zaskarżonych przepisów wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Część V uzasadniania pytania prawnego dotyczy niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji.

Sąd pytający stwierdza, iż, wskazując powyższe przepisy jako wzorce kontroli, miał w szczególności na uwadze, że zakres obowiązku odszkodowawczego objętego art. 129 ust. 2 i art. 136 ust. 3 p.o.ś. (w pytaniu prawnym błędnie oznaczonym jako art. 136 ust. 4 p.o.ś.) obejmuje, w przypadku określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków, również koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki.

Sąd pytający sygnalizuje powstanie wątpliwości w zakresie określenia zbyt krótkiego terminu zawitego prowadzącego do wygaśnięcia roszczeń oraz odnośnie do zasadności stosowania takiego samego terminu do roszczeń mających na celu ochronę praw majątkowych właściciela nieruchomości (tj. własności), jak i niemajątkowych. Do tych ostatnich należeć będzie – w ocenie Sądu – roszczenie o pokrycie kosztów dostosowania budynków do wymogów technicznych adekwatnych dla występującego w obszarze ograniczonego użytkowania poziomu uciążliwości.

Sąd wskazuje, że art. 68 Konstytucji zalicza ochronę zdrowia do wartości konstytucyjnych. W ocenie Sądu pytającego, wyważenie pomiędzy konstytucyjnym prawem do ochrony zdrowia osób dotkniętych naruszeniem norm ochrony środowiska a prawem własności podmiotów, których działalność prowadzi do takich naruszeń, powinno polegać na przyznaniu pierwszeństwa ochronie zdrowia. Dlatego brak jest podstaw, aby roszczenia związane z koniecznością spełnienia wymagań technicznych przez budynki ograniczać terminem zawitym, którego bieg liczony jest od momentu wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wystarczające w tym zakresie byłoby zastosowanie konstrukcji przedawnienia, które ze swej istoty będzie bardziej związane z powstaniem szkody wyrażającej się koniecznością poniesienia wydatków na prace zmierzające do spełnienia tych wymogów.

Zdaniem Sądu pytającego, w przypadku szkody związanej z koniecznością spełnienia wymagań technicznych dla budynków przyjęta w art. 129 ust. 4 p.o.ś. i art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r. konstrukcja wydaje się naruszać wynikający z art. 68 ust. 4 Konstytucji (w uzasadnieniu pytania prawnego błędnie powołanym jako art. 68 ust. 3 Konstytucji) obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

„Również w zakresie w jakim naprawienie szkody obejmuje inne koszty czy utratę wartości nieruchomości, wątpliwość budzi czy przyjęte rozwiązanie

ograniczając w znacznym stopniu przyjętą w art. 86 Konstytucji zasadę odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska, nie narusza dyrektywy zapewnienia ochrony środowiska przy zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji)” (uzasadnienie pytania prawnego, pkt 81, pisownia oryginalna).

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający konieczne jest zbadanie dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Z normy tej wynika, że dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek:

- podmiotowej – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd,
- przedmiotowej – przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz
- funkcjonalnej – wskazującej związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek, szczególną uwagę zwracał na konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym przesłanki funkcjonalnej, sprawia ona bowiem niekiedy – w odróżnieniu od przesłanek podmiotowej i przedmiotowej – problemy interpretacyjne (zob. postanowienie z 14 stycznia 2014 r., sygn. P 12/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6). W związku z brzmieniem art. 193 ustawy zasadniczej kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma

charakter kontroli konkretnej, ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed sądem pytającym. Dopuszczalne jest więc kwestionowanie w trybie pytań prawnych jedynie tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Przesłanka funkcjonalna determinuje zatem dopuszczalny przedmiot pytania prawnego, gdyż spełnienie tej przesłanki uzależnione jest od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny lub przepis prawa, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym – będzie zastosowany lub chociażby wywrze bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed tym sądem. Z tych względów przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość konstytucyjna dotycząca kwestii zauważonych niejako przy okazji, które nie mają żadnego związku z konkretną rozpatrywaną przez sąd sprawą (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2011 r., sygn. P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy jednak także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie. Jednym z takich wymagań jest uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK]). Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) wielokrotnie

podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerzucenia przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienie z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Trybunał Konstytucyjny jednolicie i konsekwentnie przyjmuje, że z nałożonego przez ustawodawcę na podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu wynika obowiązek przedstawienia właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów i to argumenty dostarczone przez ten podmiot mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie z 28 lipca 2015 r., sygn. K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118).

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 o wzorce kontroli niewskazane przez sąd pytający ani zdjąć z sądu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu, który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130 oraz z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przedstawiony w analizowanym pytaniu prawnym problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że – po pierwsze – zarówno zastosowanie w art. 129 ust. 4 p.o.ś. instytucji terminu zawitego, jak i wyznaczenie jego okresu na 3 lata, oraz – po drugie – sposób uregulowania przepisu przejściowego z art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r. naruszają powołane wzorce kontroli.

Przed dokonaniem oceny podniesionych w pytaniu prawnym zarzutów zasadne jest krótkie przedstawienie kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy.

W związku z nowelizacjami art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonany mi mocą ustawy z 29 lipca 2005 r. oraz ustawy z 3 października 2008 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych i powszechnych pojawiły się wątpliwości dotyczące daty

utrąty mocy przez rozporządzenie wojewody z 7 sierpnia 2007 r. oraz daty, od której należy liczyć termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. w przypadku roszczeń wynikających z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

Sąd Najwyższy, rozstrzygając zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w Warszawie, podjął 25 czerwca 2015 r. uchwałę o sygn. III CZP 34/15 (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 jej treścią, rozporządzenie wojewody z 7 sierpnia 2007 r. nie utraciło mocy z dniem 15 listopada 2008 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy, odwołując się do zasady zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa lokalnego, stwierdził, że rozporządzenie wojewody z 7 sierpnia 2007 r. utraciło moc obowiązującą dopiero z dniem wejścia w życie uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r.

Pogląd ten został potwierdzony w powołanej przez Sąd pytający uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 r., sygn. III CZP 62/16.

Z kolei w uchwałę Sądu Najwyższego z 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, przyjęto, że właściciel nieruchomości, który w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z 20 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.

W prowadzonym przed Sądem pytającym postępowaniu wniesiono pozwy z zachowaniem terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. liczonego od wejścia w życie uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r. Tym samym zakres roszczeń powodów jest zawężony – zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego o sygn. III CZP 114/15 – do tych wynikających z powstania szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu

korzystania z nieruchomości będącym następstwem uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r. Powodowie natomiast żądają zasądzenia odszkodowania za spadek wartości nieruchomości oraz tytułem kosztów rewitalizacji akustycznej budynków mieszkalnych wynikających z przepisów rozporządzenia wojewody z 7 sierpnia 2007 r.

W świetle powyższego stanu prawnego i faktycznego należy przyjąć, że pytanie prawne w odniesieniu do art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r. nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Dla rozstrzygnięcia zawisłej przed Sądem pytającym sprawy istotna jest kwestia przyjęcia w art. 129 ust. 4 p.o.ś. instytucji terminu zawitego i jego długości. W sytuacji zatem, gdy powodowie wnieśli pozwy z zachowaniem terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. liczonego od dnia wejścia w życie uchwały z 20 czerwca 2011 r., przy równoczesnym znacznym przekroczeniu tego terminu w razie obliczania go od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody z 7 sierpnia 2007 r. (tj. po upływie blisko 6 lat od utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania), uregulowanie z art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r. nie ma związku z zakresem roszczeń powodów i sposobem rozstrzygnięcia ich pozwów.

Świadomość tego faktu ma chyba również Sąd pytający, gdyż w uzasadnieniu pytania prawnego, przedstawiając wpływ odpowiedzi na to pytanie na rozstrzygnięcie sprawy, odnosi się jedynie do kwestii utraty mocy obowiązującej przez przepis przewidujący termin zawity (zob. uzasadnienie pytania prawnego, pkt 82, 83).

Dlatego, wobec braku spełnienia przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do pytania dotyczącego art. 2 ustawy nowelizującej z 22 lutego 2019 r., postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sąd pytający, formułując zarzut niezgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś z art. 2 Konstytucji, stwierdza, że uzależnienie możliwości dochodzenia roszczeń od ich zgłoszenia w krótkim terminie zawitym jest niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Termin 3 lat, w ocenie Sądu, jest zdecydowanie zbyt krótki.

Powodowie w zawistej przed Sądem pytającym sprawie dochowali terminu z art. 129 ust. 4. Pozwy swe wnieśli jednak dopiero po wejściu w życie uchwały sejmiku z 20 czerwca 2011 r. Nie dochodzili natomiast żadnych roszczeń w okresie obowiązywania rozporządzenia wojewody z 7 sierpnia 2007 r. Kwestia wątpliwości związanych z datą utraty mocy przez to rozporządzenie nie ma znaczenia w analizowanym przypadku, gdyż Sąd nie przedstawia żadnego zarzutu odnoszącego się do przepisów regulujących tę materię.

Dla umożliwienia powodom dochodzenia roszczeń wynikających z utworzenia rozporządzeniem wojewody z 7 sierpnia 2007 r. obszaru ograniczonego użytkowania konieczne byłoby wydłużenie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. do minimum 6 lat. Tym samym byłby on identyczny z przewidzianym w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.) terminem przedawnienia.

Sąd pytający nie przedstawia jakichkolwiek argumentów wskazujących, że dopiero zrównanie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. z tym przewidzianym w art. 118 k.c. doprowadzi do zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Samo twierdzenie Sądu o zbyt krótkim terminie zawitym nie jest wystarczającym argumentem dla obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu i wykazania jego niezgodności z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji analizowane pytanie prawne nie spełnia zatem wymagań formalnych z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK i w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W części IV uzasadnienia pytania prawnego, dotyczącej niezgodności zaskarżonego przepisu z wzorcem kontroli z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji – o czym była już mowa – Sąd pytający w żaden sposób nie odnosi się do powołanego związkowo art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Sąd omawia w tej części uzasadnienia pytania prawnego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17 (*op. cit.*).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny, oceniając zgodność określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym do 13 marca 2019 r.) dwuletniego terminu zawitego z wzorcem kontroli, rekonstruowanym z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdził, że zaskarżony przepis nie spełnia przesłanki najmniejszej uciążliwości. Osiągnięcie założonego przez prawodawcę celu, przy zachowaniu racji posłużenia się instytucją dawności, mogłoby, zdaniem Trybunału, nastąpić także przy zakresie w ustawie dłuższego terminu prekluzji, dającego uprawnionym realną możliwość dochodzenia roszczeń, bez uszczerbku dla przydatności instytucji.

Sąd pytający nie dokonuje oceny zaskarżonej regulacji w świetle wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Ogranicza się do samego przedstawienia tezy, iż wydłużenie terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. o połowę nie usuwa niekorzystnych skutków zarówno zastosowania konstrukcji terminu zawitego, jak i długości tego terminu. Tezy tej jednak Sąd nie uzasadnia, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że „[a]ktualne pozostają w tej części argumenty zawarte we wniosku w sprawie K 2/17” (uzasadnienie pytania prawnego, pkt 55).

Argumenty wnioskodawcy przedstawione w sprawie o sygn. K 2/17 dotyczyły jednak terminu dwuletniego. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając tę sprawę, nie wykluczył przy tym możliwości zastosowania w art. 129 ust. 4 p.o.ś. terminu zawitego, dopuszczając prekluzję, ale o dłuższym terminie.

Z nałożonego na podmiot inicjujący kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężaru dowodu wynika w takiej sytuacji obowiązek dokonania oceny zaskarżonego przepisu w świetle powołanego wzorca kontroli, w tym w zakresie spełnienia przesłanki proporcjonalności, i przedstawienia dowodów świadczących, iż mimo wydłużenia terminu zawitego nadal dochodzi do naruszenia konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Wymogu tego nie spełnia odwołanie się do argumentów podniesionych w innej sprawie i dotyczących jedynie zbliżonej regulacji.

Uzasadnienie w zakresie wzorca kontroli z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji także nie spełnia zatem wymagań formalnych z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK.

Uzasadniając niezgodność art. 129 ust. 4 p.o.ś. z art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji (część V uzasadnienia pytania prawnego), Sąd pytający przytacza treść poszczególnych przepisów składających się na powołany wzorzec kontroli oraz stwierdza, że na gruncie kwestionowanego uregulowania powstają wątpliwości co do zasadności stosowania takiego samego terminu odnoszącego się do dochodzenia roszczeń majątkowych i niemajątkowych. Ponadto Sąd ma wątpliwości, czy przyjęte rozwiązanie – w zakresie, w jakim naprawienie szkody obejmuje koszty poniesione w celu wypełnienia wymagań technicznych budynków oraz utratę wartości nieruchomości – ograniczając w znacznym stopniu przyjętą w art. 86 Konstytucji zasadę odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska, nie narusza dyrektywy zapewnienia ochrony środowiska przy zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji).

W tej części uzasadnienia pytania prawnego Sąd również nie przedstawia adekwatnych argumentów świadczących o niezgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z wzorcem kontroli rekonstruowanym z art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji. Nie mogą być bowiem uznane za takie argumenty przedstawione przez Sąd same wątpliwości co do przyjęcia takiego samego terminu odnoszącego się do dochodzenia roszczeń majątkowych i niemajątkowych. Formułowanie

wątpliwości w odniesieniu do kwestionowanego uregulowania nie zwalnia podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym z obowiązku przedstawienia dowodów prowadzących do obalenia domniemania konstytucyjności tego uregulowania.

Przedstawione w części V uzasadnienia pytania prawnego wywody jedynie w luźny, ogólny sposób odnoszą się do wzorca kontroli rekonstruowanego z art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji, natomiast uwagi dotyczące zakresu poniesionych kosztów składających się na szkodę nie mają związku z długością terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Powyższe okoliczności dają podstawę do przyjęcia, że w odniesieniu do wzorca z art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji nie przedstawiono w uzasadnieniu pytania prawnego dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu. W związku z tym postępowanie także w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego