



PK VIII TK 141.2019

SK 82/19

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z połączonymi do łącznego rozpoznania skargami konstytucyjnymi:

- 1) M A. i M A, wnoszących o stwierdzenie, że:
 - a) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.) – rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy dokonaną na mocy art. 144 pkt 21 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.), a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 powołanej w punkcie 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami,

wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy „wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1” powołanej w punkcie 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71) – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji;

- 2) J K., wnoszącej o stwierdzenie, że:
- a) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 powołanej w punkcie 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy na mocy art. 144 pkt 21 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008 r., a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - b) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy „wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1” powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy z 3 października 2008 r. i § 2 ust. 1 pkt 30

powołanego w punkcie 1 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji,

- c) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – rozumiany w ten sposób, że dopuszczalne jest wydanie (uchwalenie) aktu prawa miejscowego o utworzeniu nowego (kolejnego) obszaru ograniczonego użytkowania dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 zaskarżonej ustawy, przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin dla wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 129 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- d) art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.) – w zakresie, w jakim powoduje zachowanie mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane po dniu 1 stycznia 2006 r. na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji

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

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.) – rozumiany w ten sposób, że zmiana art. 135 ust. 2 dokonana na mocy art. 144 pkt 21 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.) nie spowodowała utraty mocy aktów prawnych wydanych przed dniem 15 listopada 2008 r. na podstawie upoważnienia zawartego w zaskarżonym przepisie – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.) – w zakresie, w jakim powoduje zachowanie mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane po dniu 1 stycznia 2006 r. na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 powołanej w punkcie 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

M A. i M A. (dalej: Skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.; dalej: p.o.ś. lub prawo ochrony środowiska) – rozumianego w określony powyżej sposób – z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Przepisy te oraz, dodatkowo, art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.; dalej: u.z.p.z. lub ustawa z 29 lipca 2005 r.) zaskarżyła również J K. (dalej: Skarżąca).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego skargi te połączono do łącznego rozpoznania.

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

Skarżący od 1997 r. są właścicielami nieruchomości położonej w P , która znalazła się w obszarze ograniczonego użytkowania (dalej też: o.o.u.) utworzonego dla lotniska w P na podstawie rozporządzenia Wojewody nr z dnia grudnia 2003 r. (dalej: rozporządzenie wojewody z grudnia 2003 r.). Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Przed ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania Skarżący na swojej nieruchomości wybudowali budynek gospodarczo-garażowy. Zgodnie z obowiązującym wówczas miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla P , przedmiotowa nieruchomość znajdowała się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej. W związku z wysokim poziomem hałasu lotniczego nie było jednak prawnie dopuszczalne

wykorzystywanie nieruchomości na cele mieszkalne. Przed wejściem w życie rozporządzenia wojewody z grudnia 2003 r. Skarżący nie występowali do właściwego organu administracyjnego z wnioskiem o zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na mieszkalny.

Skarżący, pozwem z dnia grudnia 2005 r., domagali się od Skarbu Państwa – po doprecyzowaniu roszczeń pismami procesowymi z dnia listopada 2009 r. i grudnia 2016 r. – zapłaty kwot: zł tytułem ubytku wartości nieruchomości i zł tytułem nakładów koniecznych dla zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego budynku. Jako podstawę prawną swoich roszczeń Skarżący wskazali – w odniesieniu do ubytku wartości nieruchomości – art. 129 ust. 2 p.o.ś. i art. 435 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.; dalej: k.c.) w związku z art. 322 p.o.ś., oraz – w odniesieniu do dostosowania budynku do wymagań ochrony akustycznej – art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. i art. 136 ust. 3 p.o.ś.

W dniu grudnia 2007 r. Wojewoda wydał rozporządzenie nr (dalej: rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r.) zmieniające rozporządzenie wojewody z grudnia 2003 r. Na mocy tego nowego aktu prawnego nieruchomość Skarżących pozostała w granicach obszaru ograniczonego użytkowania ustanowionego dla lotniska

W dniu maja 2011 r. Skarżący złożyli wniosek o zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na mieszkalny. Odmowna decyzja Prezydenta Miasta P została w toku postępowania odwoławczego uchylona i w konsekwencji organ ten wydał decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, a w dniu stycznia 2014 r. Skarżący uzyskali zaświadczenie o zmianie sposobu użytkowania budynku na mieszkalny.

Sąd Okręgowy w P , rozpoznający pozew Skarżących z dnia grudnia 2005 r., uznał, że roszczenie powodów dotyczące ubytku wartości nieruchomości nie ma podstawy w art. 435 k.c. w związku z art. 322 p.o.ś., lecz

w art. 129 ust. 2 p.o.ś. Sąd ten stwierdził, że Skarżący, decydując się na zakup nieruchomości, mieli świadomość, iż, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na wysoki poziom hałasu związany z istniejącym lotniskiem, nie będą mogli wybudować budynku mieszkalnego. Do czasu wejścia w życie rozporządzenia Wojewody w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania nie występowali oni z wnioskiem o zmianę sposobu użytkowania budynku. Na dzień wejścia w życie rozporządzenia o utworzeniu tego obszaru Skarżący nie ponieśli żadnej szkody polegającej na spadku wartości nieruchomości zabudowanej budynkiem gospodarczo-garażowym.

Podobnie sąd pierwszej instancji ocenił roszczenie o zasądzenie należnej kwoty z tytułu konieczności poniesienia wydatków na stworzenie odpowiedniej ochrony akustycznej. Sąd uznał, że w dacie wejścia w życie rozporządzenia Wojewody o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania budynek Skarżących nie podlegał pod względem prawnym ochronie akustycznej.

Z powyższych względów Sąd Okręgowy w P , wyrokiem z dnia stycznia 2017 r., sygn. , oddalił powództwo Skarżących.

Rozpoznając apelację Skarżących Sąd Apelacyjny w P podkreślił, że sąd pierwszej instancji nie uznał, iż w rozpatrywanej sprawie powodowie utracili prawo do dochodzenia roszczeń powstałych po upływie dwuletniego okresu wskazanego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Sądy obu instancji przyjęły natomiast, że na dzień wejścia w życie rozporządzenia wojewody z grudnia 2003 r. roszczenia te – z przyczyn merytorycznych, a nie z powodu uchybienia terminowi zawitemu wskazanemu w art. 129 ust. 4 p.o.ś. – nie zasługiwały na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny w P odniósł się także do wskazania przez Skarżących art. 435 § 1 k.c. jako podstawy roszczenia. Sąd stwierdził, że w przypadku dochodzenia zapłaty w oparciu o ten przepis powodowie

zobowiązani są (w odróżnieniu od roszczeń opartych na art. 136 ust. 2 p.o.ś.) do wykazania poniesionej szkody, czego Skarżący jednak nie uczynili.

Sąd Apelacyjny w P , wyrokiem z dnia marca 2018 r., sygn.

, zmienił zaskarżony wyrok w odniesieniu do zwrotu kosztów zastępstwa procesowego i oddalił apelację w pozostałym zakresie. Sąd zaznaczył przy tym, że oddalenie powództwa przez sąd pierwszej instancji oraz oddalenie apelacji nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych.

Skarga konstytucyjna Skarżących oparta jest na tezie, że sądy powszechne orzekały w Ich sprawie na podstawie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. i, uznając, iż obszar ograniczonego użytkowania dla lotniska

nadal obowiązuje, oddaliły powództwo z uwagi na fakt przekształcenia budynku gospodarczo-garażowego na mieszkalny po upływie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. (skarga konstytucyjna, s. 6).

Skarżący stwierdzają, że takie rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., jakie zostało wskazane w pkt I *petitum* skargi, a które to stanowiło podstawę rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w P i Sądu Apelacyjnego w P , „narusza konstytucyjnie chronione prawo własności Skarżących, poprzez naruszenie zasady proporcjonalności i w związku z naruszeniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa takich jak: zasada zaufania do działania organów państwa, zasada prawidłowej legislacji działania organów państwa w zakresie swoich kompetencji i zasada bezpieczeństwa prawnego” (skarga konstytucyjna, s. 8-9, pisownia oryginalna). Indywidualne, chronione Konstytucją prawa Skarżących zostały naruszone poprzez uznanie, że Ich nieruchomość zlokalizowana jest w granicach strefy o.o.u. dla lotniska, a zatem nie mogą dochodzić roszczeń – przy przyjęciu braku istnienia o.o.u. – na podstawie art. 435 k.c.

Skarżący podnoszą, że, zgodnie z jednolitym orzecnictwem sądów administracyjnych, ugruntowanym po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 6 października 2010 r., sygn. II OSK

548/09 (wszystkie powoływane w niniejszym stanowisku orzeczenia NSA opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. utraciło moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r., czyli z datą wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.; dalej: u.u.i.ś. lub ustawa z 3 października 2008 r.)

Skarżący twierdzą, że uznanie za prawidłowe takiego rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś, jakie zaprezentował Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny w P , prowadzi *de facto* do naruszenia istoty prawa własności. W następstwie zastawienia swoistej pułapki prawnej Skarżący nie mogą skutecznie chronić swojego prawa własności. Prawo to zostało z całą pewnością ograniczone poprzez utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, ale jednocześnie w systemie prawa doszło do powstania rozbieżności co do tego, czy akt prawny ustanawiający ten obszar w ogóle obowiązuje, a tym samym, jaki przepis prawa daje Skarżącym prawo do ochrony ich prawa własności.

Skarżący wskazują, że zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasada zaufania obywatela do państwa i zasada pewności prawa, nakazują, by zmiana obowiązującego prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych. Zaskarżone uregulowanie nie spełnia tych zasad. Brak w ustawie z 3 października 2008 r. przepisu przejściowego, stanowiącego podstawę dla utrzymania w mocy aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem 15 listopada 2008 r. na podstawie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., uprawniał – zdaniem Skarżących – do uznania, że z dniem 15 listopada 2008 r. utraciło moc rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r.

Podsumowując uzasadnienie zarzutu sformułowanego w punkcie 1 *petitum* skargi, Skarżący stwierdzają, że naruszenia swoich praw podmiotowych przez

zakwestionowane rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. upatrują w tym, iż :

a) skutki prawne upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. łączone są z aktem prawa miejscowego, który utracił moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r.;

b) prawo własności Skarżących jest ograniczone przez rozporządzenie wojewody, które na gruncie prawa administracyjnego nie obowiązuje;

c) Skarżący „działają w zaufaniu do organów państwa, zgodnie z którym działaniem” dla lotniska nie ma obecnie o.o.u. (skarga konstytucyjna, s. 16).

Uzasadniając drugi zarzut, Skarżący wskazują, że, zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., „przepisy wykonawcze, wydane między innymi na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 60 u.u.i.ś., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie samej ustawy, to jest do 15 listopada 2010 r.” (skarga konstytucyjna, s. 17).

W dniu 15 listopada 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 9 listopada 2010 r.).

W ocenie Skarżących, wejście w życie rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r. skutkowało materialną modyfikacją spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania, o jakim mowa w art. 135 ust. 2 p.o.ś., co z kolei, wobec reguły z § 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: z.t.p.), musiało skutkować utratą mocy obowiązującej ówczesnych aktów, w tym rozporządzenia wojewody z grudnia 2007 r. Dlatego też, w związku z nowelizacją art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonaną ustawą z 3 października 2008 r., skutek derogujący, o jakim mowa w § 32 ust. 2 w zw. z § 33 z.t.p., „zachodzi nie

tylko w dacie 15 listopada 2008 r., ale i w dacie 15 listopada 2010 r.” (skarga konstytucyjna, s. 18).

Zdaniem Skarżących, rozumowanie zakładające utrzymanie mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. po dniu wejścia w życie rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r. oznacza przyjęcie, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe przy pomocy kaskadowego odesłania, którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym (tj. w § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r.), co jest niedopuszczalne w świetle art. 94 Konstytucji.

Kwestionując przedstawione w punkcie 2 *petitum* skargi rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., Skarżący upatrują naruszenia swoich praw podmiotowych w tym, że:

a) termin 2-letni z art. 129 ust. 4 p.o.ś. liczony jest od daty wejścia w życie rozporządzenia wojewody (Skarżący nie precyzują, które rozporządzenie wojewody mają na myśli), który to akt prawny od dnia 15 listopada 2010 r. nie skutkował ograniczeniem prawa własności,

b) działali w zaufaniu do organów państwa, które to przekształciły Ich budynek na mieszkalny, a orzecznictwo sądów powszechnych pozbawiło Ich ochrony prawnej.

Skarga konstytucyjna Skarżącej J K. wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca jest właścicielką nieruchomości gruntowej, zabudowanej budynkiem mieszkalnym, położonej w W Nieruchomość ta znalazła się w obszarze ograniczonego użytkowania dla P utworzonym na mocy rozporządzenia Wojewody nr z dnia sierpnia 2007 r. (dalej: rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu sierpnia 2007 r.

W dniu czerwca 2011 r. Sejmik Województwa podjął uchwałę nr (dalej: uchwała sejmiku z czerwca 2011 r.) o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W. Uchwała ta weszła w życie w dniu sierpnia 2011 r. Nieruchomość Skarżącej znajduje się w obszarze utworzonym uchwałą sejmiku z czerwca 2011 r.

Skarżąca, w zakresie określonym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. 2-letnim terminie, którego bieg liczyła od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., wystąpiła z roszczeniami z art. 129 ust. 2 p.o.ś. do zarządcy P

Zarządca portu lotniczego nie odpowiedział na to wezwanie. W związku z powyższym Skarżąca złożyła pozew do sądu. W pozwie domagała się zasądzenia kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu kosztów potrzebnych dla zapewnienia właściwego klimatu akustycznego oraz szkody polegającej na spadku wartości nieruchomości.

Wyrokiem Sądu Rejonowego w W z dnia maja 2014 r., sygn. , powództwo Skarżącej zostało oddalone. Sąd Rejonowy uznał, że dochodzone roszczenia wygasły na skutek upływu 2-letniego terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Sąd przyjął bowiem, że nieruchomość Skarżącej do dnia sierpnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., znajdowała się w strefie obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na mocy rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., a zatem wejście w życie uchwały sejmiku w żaden sposób nie ograniczyło prawa własności Skarżącej.

Skarżąca zaskarżyła powyższy wyrok w całości apelacją, zarzucając mu naruszenie art. 129 ust. 4 p.o.ś.

W toku postępowania odwoławczego Sąd Okręgowy w W dwukrotnie kierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne.

Pierwsze pytanie dotyczyło kwestii terminu obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. Rozstrzygając to pytanie, Sąd

Najwyższy podjął w dniu czerwca 2015 r. uchwałę o sygn. (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 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. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy, odwołując się do zasady zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa lokalnego, stwierdził, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. utraciło moc obowiązującą dopiero z dniem wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

Drugie pytanie prawne dotyczyło szkody powstałej w związku z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, wprowadzonymi zarówno rozporządzeniem wojewody z sierpnia 2007 r., jak i uchwałą sejmiku z czerwca 2011 r. W odpowiedzi na to pytanie Sąd Najwyższy podjął w dniu lutego 2017 r. uchwałę o sygn. Zgodnie z nią, właściciel nieruchomości, który w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. wystąpił z roszczeniem przewidzianym w art. 129 ust. 2 p.o.ś., może domagać się naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym wyłącznie z tej uchwały.

Sąd Okręgowy w W , wyrokiem z dnia lipca 2017 r., sygn. , oddalił apelację Skarżącej. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji uznające możliwość i zarazem konieczność (w świetle art. 129 ust. 4 p.o.ś.) zgłoszenia przez Skarżącą roszczeń w czasie obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., mocą którego utworzono obszar ograniczonego użytkowania.

Uzasadniając pierwszy zarzut z *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżąca wskazuje, że z dniem 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z 3 października 2008 r., która dokonała szeregu kompleksowych zmian przepisów prawa ochrony środowiska, w tym kolejnej nowelizacji art. 135 p.o.ś., zawierającego delegację do utworzenia o.o.u. aktem prawa miejscowego. Jednocześnie, dokonując nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś., ustawodawca nie wprowadził przepisów przejściowych utrzymujących w mocy dotychczas wydane akty prawa miejscowego. Powyższa zmiana legła u podstaw postanowień NSA z dnia 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09 i II OSK 502/09, o umorzeniu prowadzonych postępowań z uwagi na utratę, z dniem 15 listopada 2008 r., mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.

Skarżąca stwierdza, że nowela z 3 października 2008 r. dotyczyła nie tylko zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, ale obejmowała również kompleksową zmianę wytycznych dla wydania rzeczonoego aktu. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 2 z.t.p., jeżeli zmianie ulegają wytyczne do wydania aktu wykonawczego, to akt dotychczasowy traci moc obowiązującą.

Skarżąca podnosi, że przyjęcie za prawidłowe takiego rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., jakie zaprezentował Sąd Okręgowy (a także Sąd Najwyższy w uchwałach o sygn. III CZP 34/15, III CZP 114/15 i III CZP 62/16) prowadzi *de facto* do naruszenia istoty prawa własności. Rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r., jeżeli nawet nie utraciło mocy obowiązującej z dniem 15 listopada 2008 r., na skutek braku przepisu przejściowego w ustawie z 3 października 2008 r., to z całą pewnością utraciło moc obowiązującą na skutek poddania przedmiotowego aktu prawa miejscowego kontroli sądownoadministracyjnej (której wynikiem są postanowienia NSA z dnia 29 września 2009 r., sygn. II OSK 445/09 i II OSK 502/09).

Zarzut niezgodności art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w zakresie wskazanym w punkcie pierwszym *petitum* skargi, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji należy

rozpatrywać – zdaniem Skarżącej – również w związku z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego. Uchybienie tym zasadom następuje bowiem w związku z naruszeniem prawa do własności, wyrażonego w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, jak i w związku z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiając uzasadnienie drugiego zarzutu, Skarżąca wskazuje, że indywidualne, chronione Konstytucją, prawa zostały naruszone poprzez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiąże się z wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r. aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, w sytuacji kiedy:

- z dniem 15 listopada 2010 r. doszło do istotnej zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś przy jednoczesnym braku utrzymania w mocy obowiązującej wcześniej wydanych aktów prawa miejscowego, w tym rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r.;

- upoważnienie ustawowe dla dalszego obowiązywania aktów prawa miejscowego delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r.

W związku z nowelą art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonaną ustawą z 3 października 2008 r., skutek derogujący, o jakim mowa w § 32 ust. 2 w związku z § 33 z.t.p., zachodzi – w ocenie Skarżącej – nie tylko w dacie 15 listopada 2008 r., ale i w dacie 15 listopada 2010 r.

Uznanie za prawidłowe rozumowania zakładającego utrzymanie mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. po dniu wejścia w życie rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r. oznaczałoby przyjęcie, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe przy pomocy kaskadowego odesłania, którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym. Skarżąca stwierdza, że taka technika prawodawcza nie jest zgodna z art. 94 Konstytucji.

Skarżąca wiąże naruszenie art. 94 Konstytucji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Prawo własności zostaje naruszone z tego względu, że podstawą prawną orzeczeń sądowych były akty prawne niespełniające wymagań przewidzianych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Trzeci zarzut sformułowany w analizowanej skardze konstytucyjnej oparty jest na założeniu, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. utraciło moc, a uchwała sejmiku z czerwca 2011 r. jest aktem prawa miejscowego o charakterze konstytutywnym, tworzącym nowy o.o.u.

Skarżąca stwierdza, że uznanie dopuszczalności kilkukrotnego tworzenia dla tego samego portu lotniczego o.o.u. narusza wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady: bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji i zaufania do działania organów państwa. Przyjęcie, jak to uczynił Sąd Okręgowy rozpoznający sprawę Skarżącej, a także Sąd Najwyższy w uchwałach o sygn. III CZP 34/15, III CZP 114/15 i III CZP 62/16, że można kilkukrotnie tworzyć obszar ograniczonego użytkowania dla tego samego portu lotniczego, a termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozpoczyna swój bieg od daty wejścia w życie pierwszego aktu prawa miejscowego, narusza konstytucyjne zasady państwa prawa i prawa własności określone w art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżąca jest w niepewności, z którym to aktem należy łączyć skutki z art. 129 ust. 4 p.o.ś., który akt tworzy obszar ograniczonego użytkowania oraz który akt prawa miejscowego ogranicza jej prawo własności.

Przedstawiając uzasadnienie ostatniego zarzutu, Skarżąca wskazuje, że art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2006 r. i winien dotyczyć jedynie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą, a zatem aktów, jakie obowiązywały w dniu 1 stycznia 2006 r. W zakres działania tego przepisu nie powinno zatem wejść rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.

Sąd Okręgowy rozpoznający sprawę Skarżącej przyjął jednak, że art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. ma zastosowanie do rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. W związku z tym Skarżąca stwierdza, że stanowisko Sądu Okręgowego, oparte o niekonstytucyjną redakcję art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r., w sposób istotny narusza Jej prawo własności, „jak i prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie gdyż regulacja ta w tym zakresie nie spełnia wymaganego w demokratycznym państwie prawa wymogu bezpieczeństwa prawnego, zaufania do działania organów państwa i stanowionego prawa, jak i zasady określoności przepisów prawnych jak i była ewidentnie sprzeczna z zasadami prawidłowej legislacji” (skarga konstytucyjna, s. 43, pisownia oryginalna).

Merytoryczna ocena podniesionych w opisanych skargach zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tych spraw. Prezentację stanowiska w tej kwestii należy poprzedzić przytoczeniem zaskarżonych przepisów i ich kontekstu normatywnego.

Artykuł 129 ust. 1-4 p.o.ś. stanowi:

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

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

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

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

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

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

„1. Jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

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

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

Przepisy te były wielokrotnie nowelizowane.

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

„Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia.”.

Przepis ten wszedł w życie z dniem 8 grudnia 2003 r.

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

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

„Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest

kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały.”.

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

Artykuł 47 ust. 2 u.z.p.z. stanowił, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Zgodnie natomiast z ustępem 3 art. 47, wojewodowie zobowiązani byli do ogłoszenia w terminie do dnia wejścia w życie u.z.p.z. wykazów aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu tą ustawą.

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

„1. Jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

2. Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,

udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały.”.

Zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., przepisy wykonawcze wydane m.in. na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś. zachowywały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 60 u.u.i.ś., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia tej ustawy w życie. Ustawa z 3 października 2008 r. weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

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

Wydane na podstawie art. 60 u.u.i.ś. rozporządzenie RM z 9 listopada 2010 r. zaliczyło w § 2 ust 1 pkt 30 lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

W obu skargach konstytucyjnych sformułowany został podobny problem konstytucyjny.

W pierwszej ze skarg Skarżący podnoszą, że rozpoznające Ich powództwo sądy powszechne dokonały nieprawidłowej wykładni zmian brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś., wprowadzonych mocą przepisów ustawy z 29 lipca 2005 r. oraz ustawy z 3 października 2008 r., i przyjęły, iż rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. nie utraciło mocy ani z dniem 15 listopada 2008 r., ani z dniem 15 listopada 2010 r. Skutkiem takiego rozumienia zmian art. 135 ust. 2 p.o.ś. Skarżący mieli zostać pozbawieni możliwości dochodzenia, na podstawie art. 129 ust. 4 p.o.ś. i art. 435 k.c., roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

W drugiej z analizowanych skarg Skarżąca zarzuca błędną wykładnię zmian art. 135 ust. 2 p.o.ś. i przyjęcie przez sądy powszechne, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do chwili wejścia w życie uchwały sejmiku z sierpnia 2011 r., skutkiem czego było oddalenie Jej powództwa z powodu upływu terminu zawitego określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30

czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych

regulacji prawnych (zob. postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z dnia 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

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

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

W obu skargach konstytucyjnych jako główny przedmiot zaskarżenia wskazano art. 129 ust. 4 p.o.ś., a jako związkowy – art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. (w skardze Skarżącej J K. zaskarżono dodatkowo art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z.). Ani Skarżący, ani Skarżąca nie kwestionują jednak uregulowania zawartego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., zgodnie z którym z roszczeniami można wystąpić w okresie 3 lat (poprzednio 2 lat) od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Istotą zarzutu w obu skargach jest takie rozumienie zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonanej na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., zgodnie z którym nowelizacja ta nie powoduje utraty mocy aktów prawnych wydanych przed dniem 15 listopada 2008 r. na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. Skutkiem takiego rozumienia wskazanej zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. było liczenie upływu okresu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. od dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego powodujących ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed jego zmianą na mocy ustawy z 3 października 2008 r.

W związku z powyższym, przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia w punktach pierwszym i drugim obu skarg konstytucyjnych jest art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. – rozumiany w ten sposób, że zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonana na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., nie spowodowała utraty mocy aktów prawnych wydanych przed dniem 15 listopada 2008 r. na podstawie upoważnienia zawartego w zaskarżonym przepisie. Takie rozumienie art. 135 ust. 2 p.o.ś. prowadzi do niekorzystnego dla wnoszących omawiane skargi konstytucyjne sposobu obliczania upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Uregulowanie to podlega badaniu w zakresie zgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Również w punkcie trzecim skargi konstytucyjnej Skarżącej przedmiotem zaskarżenia (ustalonym w niniejszym stanowisku zgodnie z zasadą *falsa*

demonstratio non nocet) jest art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozumiany w sposób opisany w tym punkcie *petitum* skargi. Skarżąca wnosi o zbadanie kwestionowanego uregulowania na innej płaszczyźnie niż w punktach pierwszym i drugim, ale skutek niekonstytucyjnego – w Jej ocenie – rozumienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. również wiąże z niekorzystnym sposobem określania rozpoczęcia biegu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Dokonując oceny spełnienia przesłanek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skargi wniesionej przez Skarżących, należy zbadać, czy kwestionowane rozumienie art. 135 ust. 2 p.o.ś., wpływające na określenie daty upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś., było podstawą ostatecznego orzeczenia przez sąd o prawach Skarżących.

Sąd Apelacyjny w P , w wyroku z dnia marca 2018 r., sygn.

, stwierdził, że sąd pierwszej instancji, rozważając zasadność powództwa Skarżących, badał, czy na dzień wejścia w życie rozporządzenia wojewody z grudnia 2003 r. nastąpił spadek wartości nieruchomości powodów i czy nieruchomość ta wymagała nakładów akustycznych. Sąd pierwszej instancji nie uznał, że powodowie utracili prawo do dochodzenia roszczeń powstałych po wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. 2-letnim okresie. Sąd ten przyjął natomiast, że roszczenia te z przyczyn merytorycznych, a nie z powodu uchybienia terminowi zawitemu z art. 129 ust. 4 p.o.ś., nie zasługiwały na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny w P , rozważając dopuszczalność oparcia powództwa Skarżących na art. 435 § 1 k.c., stwierdził, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez działalność lotnictwa , w tym przez nadmierny hałas, nie jest – w świetle art. 435 § 1 k.c. – wykluczona, o ile poszkodowany wykaze wszystkie przesłanki odpowiedzialności deliktowej opartej na tym przepisie. Rozpatrując sprawę Skarżących, Sąd Apelacyjny w P uznał, że powodowie w zakresie dochodzonego roszczenia odszkodowawczego nie wykazali powstania szkody

wynikającej z poniesienia nakładów potrzebnych dla zapewnienia klimatu akustycznego budynku. W przypadku zaś dochodzenia roszczeń na podstawie art. 435 § 1 k.c. byli oni zobowiązani do wykazania szkody. Sąd Apelacyjny w P jednoznacznie stwierdził, że oddalenie powództwa przez sąd pierwszej instancji oraz oddalenie apelacji przez sąd odwoławczy nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych.

Powyższe względy stanowią podstawę do przyjęcia, że to nie kwestionowane w skardze konstytucyjnej Skarżących M A. i M A. rozumienie zaskarżonego uregulowania stanowiło podstawę ostatecznego orzeczenia przez sąd o Ich prawach.

Dlatego postępowanie w zakresie obejmującym zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej Skarżących 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, poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca J K. w drugim zarzucie *petitum* skargi konstytucyjnej wskazuje jako związkowy wzorzec kontroli m.in. art. 94 Konstytucji. Uzasadniając ten zarzut, Skarżąca stwierdza, że „za niezgodne z art. 94 Konstytucji uznać należy rozciągnięcie przez Prawodawcę upoważnienia ustawowego na akt niższego rzędu niż ustawa. Wskazać należy bowiem, że art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., stanowiący upoważnienie ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego tworzącego OOU musiałby być, dla oceny zachowania w mocy aktów prawnych wydanych przed 15.11.2008 r., dekodowany z § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z [9 listopada] 2010 r.” (skarga konstytucyjna, s. 29, pisownia oryginalna).

Skarżąca wskazuje, że, zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., w tym rozporządzenie RM z 9 listopada 2004 r., obowiązywały nie dłużej niż do dnia 15 listopada 2010 r.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 28 rozporządzenia RM z 9 listopada 2004 r., dla lotniska o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2 000 m, jako dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, wymagane było sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Rozporządzenie RM z 9 listopada 2010 r., co zostało już zasygnalizowane, zaliczyło w § 2 ust. 1 pkt 30 lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Dla P na podstawie przepisów obu wymienionych rozporządzeń wymagane było utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania.

Skarżąca nie przedstawia adekwatnych argumentów dla wykazania, iż kwestionowane w punkcie drugim *petitum* skargi rozumienie art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. – w sytuacji gdy akty prawa miejscowego, na mocy których tworzone obszary ograniczonego użytkowania, musiały (zarówno przed dniem 15 listopada 2010 r., jak i po tej dacie) uwzględniać przepisy ustawowe oraz rozporządzeń wykonawczych – prowadzi do naruszenia art. 94 Konstytucji.

W punktach od pierwszego do trzeciego *petitum* skargi związkowym przedmiotem kontroli uczyniono art. 135 ust. 1 p.o.ś. W uzasadnieniu skargi brak jest jednak argumentów odnoszących się do naruszenia tego przepisu.

Dlatego w zakresie przywołanego związkowo przedmiotu kontroli z art. 135 ust. 1 p.o.ś. oraz związkowego wzorca kontroli z art. 94 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istota zarzutu z punktu trzeciego *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej jest analogiczna jak w zarzutach z punktu pierwszego i drugiego. Identyczne są też wzorce kontroli. Istnieją tym samym podstawy do dokonania łącznej oceny zasadności tych zarzutów wobec kwestionowanego uregulowania,

które sprowadzają się do zanegowania poglądu o obowiązywaniu rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. i obliczania terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia.

Rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. wydane zostało na podstawie upoważnienia z art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do czasu wejścia w życie, z dniem 1 stycznia 2008 r., zmian wprowadzonych w prawie ochrony środowiska ustawą z 29 lipca 2005 r.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r., akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu ustawą zachowywały moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Na mocy tego przepisu przejściowego rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. zachowało moc obowiązującą po dniu 1 stycznia 2008 r. do czasu „wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”.

Kolejne zmiany brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. oraz istotne przepisy stanowiące kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje zaskarżone uregulowanie, przytoczono na stronach 19 – 21 niniejszego stanowiska.

W przedmiocie okresu obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. dwukrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy. W uchwale z dnia czerwca 2015 r., sygn. I 15/15 (wydanej w następstwie pytania prawnego zadanego przez sąd rozpoznający powództwo wniesione przez Skarżącą), oraz w uchwale siedmiu sędziów z dnia listopada 2016 r., sygn. I 15/16.

Sąd Najwyższy stwierdził, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

W uchwałach tych Sąd Najwyższy uznał, że dokonana na podstawie art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. zmiana brzmienia upoważnienia ustawowego zawartego w art.

135 ust. 2 p.o.ś. nie spowodowała automatycznej utraty – z dniem wejścia w życie ustawy z 3 października 2008 r., tj. z dniem 15 listopada 2008 r. – mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. Także po dniu wejścia w życie rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r., czyli po 15 listopada 2010 r., rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. – stosownie do art. 47 ust. 2 u.z.p.z. – zachowało moc obowiązującą do dnia wejścia w życie kolejnego aktu prawa miejscowego w postaci uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

Skarżąca twierdzi, że uznanie obowiązującego rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. skutkuje ograniczeniem jej prawa własności z naruszeniem gwarancji wynikających z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z naruszeniem art. 2 ustawy zasadniczej.

Stanowisko powyższe nie zasługuje na aprobatę.

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

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

Kolejna nowelizacja art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonana ustawą z 3 października 2008 r., jak stwierdził to Sąd Najwyższy w uchwałach o sygn. III CZP 34/15, III CZP 114/15 i III CZP 62/16, nie skutkowałą utratą mocy – ani z dniem 15 listopada 2008 r., tj. z dniem wejścia w życie przepisów tej ustawy, ani z dniem 15 listopada 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r. – przez rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.

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

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa z art. 129 ust. 2 p.o.ś., należy rozumieć jako ograniczenie w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania lub dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości. Dlatego po zastąpieniu przepisów rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. przepisami uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. Skarżąca mogła domagać się naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym wyłącznie z tej uchwały.

Kwestionowane w punktach 1 i 2 *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej rozumienie art. 135 ust. 2 p.o.ś., którego istota sprowadza się do przyjęcia obowiązywania aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie tego przepisu przed dniem 15 listopada 2008 r. do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego, nie skutkuje ograniczeniem prawa własności Skarżącej. Ograniczenie takie wynikało pierwotnie z przepisów rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r., a następnie z zastępujących je przepisów uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. Na każdym etapie wprowadzania ograniczenia prawa własności właściciel nieruchomości mógł – w terminie wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. – dochodzić roszczeń określonych art. 129 ust. 2 p.o.ś. Przy czym po

wejściu w życie przepisów uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. zakres roszczeń był zawężony do naprawienia szkody wynikającej z bardziej intensywnego ograniczenia prawa własności w porównaniu do uregulowania poprzedniego.

Uznanie ciągłości obowiązywania regulacji o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania wpływa na określenie rozpoczęcia (i zakończenia) biegu terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Skarżąca chciałaby dokonania takiej wykładni kwestionowanego uregulowania, która skutkowałaby przywróceniem terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. – w odniesieniu do roszczenia wynikającego z wcześniejszego utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania – z powodu wprowadzonej ustawą z 3 października 2008 r. zmiany upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 p.o.ś. oraz wydania nowego aktu prawa miejscowego w postaci uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania.

Przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia kolejnych nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś., której następstwem jest przyznanie uprawnienia do dochodzenia przez Skarżącą – na podstawie pozwu wniesionego w 2013 r. – naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, wynikającym wyłącznie z uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., nie jest równoznaczna z takim rozumieniem art. 135 ust. 2 p.o.ś., które prowadzi do ograniczenia Jej prawa własności. Skarżąca w żadnej mierze nie była pozbawiona uprawnienia dochodzenia roszczenia z art. 129 ust. 2 p.o.ś. w terminie 2 lat od wejścia w życie rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. Błędne przekonanie Skarżącej, iż rozporządzenie to utraciło moc z dniem 15 listopada 2008 r. (lub 15 listopada 2010 r.), nie stanowi uzasadnienia dla tezy o ograniczeniu prawa własności przez kwestionowane w skardze konstytucyjnej rozumienie zmian art. 135 ust. 2 p.o.ś.

Zgodnie z zasadą zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa miejscowego, jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. ...

..., sejmik, podejmując uchwałę z czerwca 2011 r., honorował

wcześniejszy stan prawny w odniesieniu do utworzenia o.o.u., ukształtowany rozporządzeniem wojewody z sierpnia 2007 r. Zatem także kwestionowane w punkcie trzecim *petitum* skargi rozumienie zaskarżonego uregulowania nie prowadzi do ograniczenia prawa własności Skarżącej. Termin określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozpoczyna bieg od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Objęcie danego terenu kolejnym aktem prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u. upoważnia właścicieli nieruchomości do wniesienia w terminie wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. powództwa obejmującego roszczenia wynikające ze zwiększenia w tym akcie – w stosunku do uregulowań nim zastępowanych – ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości. Przyjęcie nowego aktu prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u. nie powoduje ograniczenia właścicieli w zakresie możliwości dochodzenia roszczeń z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Wobec stwierdzenia, że w rozpatrywanym przypadku nie doszło do ograniczenia prawa własności Skarżącej, niecelowe jest analizowanie zaskarżonego w punktach od 1 do 3 *petitum* skargi uregulowania pod kątem jego zgodności z powołanymi związkowo wzorcami kontroli z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Artykuł 47 ust. 2 i 3 u.z.p.z. uwzględniany był przez sądy rozpoznające sprawę Skarżącej w toku wykładni zmian art. 135 ust. 2 p.o.ś. i ich wpływu na termin obowiązywania przepisów rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. Brzmienie ust. 2 art. 47 u.z.p.z. stanowiło jeden z kluczowych argumentów za przyjęciem, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

Konsekwencją uznania, że kwestionowane w punktach 1-3 *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej rozumienie art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, musi być przyjęcie, iż również, będący jednym z przepisów uwzględnianych przy wykładni

zaskarżonego uregulowania, art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego