



Warszawa, 23 września 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 82/19

BAS-WAK-177/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	23. 09. 2020
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skarg konstytucyjnych: M A i M A z 23 lipca 2018 r. (sygn. akt SK 82/19) oraz J K z 20 stycznia 2018 r. (sygn. akt SK 94/19) połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt SK 82/19, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś., rozumiany w ten sposób, że nie doprowadza do utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem 15 listopada 2008 r., **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 94 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 29 listopada 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skarg konstytucyjnych: M A i M A (dalej: „skarżący nr 1”) z 23 lipca 2018 r. (sygn. akt SK 82/19; dalej: „skarga nr 1”) oraz J K (dalej: „skarżąca nr 2”) z 20 stycznia 2018 r. (sygn. akt SK 94/19; dalej: „skarga nr 2”); obie skargi mają podobną treść, różniąc się elementami stanu faktycznego. Zarządzeniem Prezes Trybunału Konstytucyjnego wszystkie wymienione skargi zostały połączone – z uwagi na tożsamość przedmiotu kontroli – w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt SK 82/19.

2. Przedmiotem kontroli skarżący nr 1 uczynili art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.; dalej: „p.o.ś.”), w brzmieniu pierwotnym, w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., w brzmieniu nadanym przez 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, dalej: „u.u.i.ś.” lub „ustawa z 3 października 2008 r.”) i art. 173 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. Z kolei skarżąca nr 2 jako przedmiot zaskarżenia wskazała art. 129 ust. 4 p.o.ś., w brzmieniu pierwotnym, w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., w brzmieniu nadanym przez art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz 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.”).

3. Przytoczone wyżej przepisy, ujęte przez skarżących nr 1 i skarżącą nr 2 jako przedmiot kontroli, zostały zakwestionowane, mając określone brzmienie i w ramach określonego kontekstu normatywnego, o czym niżej.

Art. 129 ust. 1-4 p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu:

„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 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”.

Dla porządku należy dodać, że uregulowany w art. 129 ust. 4 p.o.ś. 2-letni termin zawity do wystąpienia z roszczeniem został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2018 r., sygn. akt K 2/17. Wskutek tego wyroku, na mocy ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. poz. 452, zmieniono brzmienie art. 129 ust. 4 p.o.ś., wprowadzając 3-letni termin zawity do wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-3.

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

„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 zawsze 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”.

Art. 51 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., o którym mowa w przytoczonym przepisie stanowił:
„Sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają:

1) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko”.

Według § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 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. z 2004 r., poz. 2573, ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 9 listopada 2004 r.”) zaliczono do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko m.in. lotnisko.

Przepis art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. był wielokrotnie zmieniany.

Na podstawie art. 144 pkt 21 ustawy z 3 października 2008 r. art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. otrzymał brzmienie:

„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”.

Stosownie do art. 173 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r., przepisy wykonawcze wydane na podstawie regulacji 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 w życie tej ustawy. Ustawa z 3 października 2008 r. weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

Natomiast art. 173 ust. 2 pkt 1 stanowił:

„Do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 niniejszej ustawy:

1) za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 niniejszej ustawy, uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko”.

Art. 60 u.u.i.ś. przewidywał delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym zostanie określony m.in. rodzaj przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Do czasu wydania rozporządzenia, do którego odsyłał art. 60 u.u.i.ś., za:

1) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z art. 59 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.;

2) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś.

- uważane były określone w poprzednio obowiązujących przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Wydane na podstawie art. 60 u.u.i.ś. rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. (dalej: „rozporządzenie z 9 listopada 2010 r.”) zaliczyło w § 2 ust. 1 pkt 30 do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko m.in. lotnisko.

Art. 47 u.z.p.z. stanowił:

„2. Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienionych niniejszą ustawą z zakres zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”;

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

4. Przed odniesieniem się do kwestii formalnoprawnych aktualizujących się na tle niniejszej sprawy, Sejm uznaje za stosowne wskazanie istoty problemu konstytucyjnego, który zarówno w skardze nr 1 jak i skardze nr 2 został ujęty podobnie. W obu skargach konstytucyjnych jako przedmiot kontroli wskazano art. 129 ust. 4 p.o.ś. w związku z art. 135 ust. 1 i ust 2 p.o.ś. Podkreślić jednak należy, że ani skarżący nr 1, ani skarżąca nr 2 nie kwestionują art. 129 ust. 4 p.o.ś. zgodnie z którym określany jest termin zawity na dochodzenie roszczeń w razie ustanowienia ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości. Istotą zarzutów w obu skargach konstytucyjnych jest określony sposób rozumienia zmiany (nowelizacji) art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. wskutek którego upływ terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego ustanawiających obszar ograniczonego użytkowania (dalej: „o.o.u.”), wydawanych zgodnie z art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed zmianą tego przepisu na podstawie art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś. W związku z tym należy przyjąć, że przedmiotem kontroli w obydwu skargach jest zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., a ściśle powstała w wyniku tej zmiany norma upoważniająca, wskutek której doszło do zmiany aktu wykonawczego ustanawiającego o.o.u. Zmiana polegała na przeniesieniu kompetencji do tworzenia o.o.u. dla przedsięwzięcia, tj. lotniska, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko z wojewody (który tworzył je w drodze rozporządzenia) na sejmik województwa (który dokonuje tego w formie uchwały). Zdaniem skarżących nr 1 i skarżącej nr 2 zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., nastąpiła na podstawie przepisu zmieniającego, który ustawodawca zamieścił w ustawie (nowelizującej) z 3 października 2008 r., utrzymując w mocy dotychczasowe akty wykonawcze na podstawie art. 173 ust. 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. Według skarżących nr 1 i skarżącej nr 2 rozwiązanie to pozbawiło ich prawa do zgłoszenia roszczeń o odszkodowanie z tytułu ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w ten sposób, że upływ terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody ustanawiającego o.o.u.

II. Stan faktyczny poprzedzający złożenie skarg

1. Treść skargi nr 1 wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego sprawy.

Od 1997 r. skarżący nr 1 są właścicielami nieruchomości znajdującej się w P . Nieruchomość ta znalazła się w obszarze ograniczonego użytkowania utworzonego dla lotniska w P . Nastąpiło to na mocy rozporządzenia Wojewody nr z grudnia 2003 r. (dalej: „rozporządzenie wojewody z grudnia 2003 r.”), które weszło w życie z dniem stycznia 2004 r. Skarżący nr 1 jeszcze przed ustanowieniem o.o.u. wybudowali na swojej nieruchomości budynek gospodarczo-garażowy. Według obowiązującego wówczas miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego utworzonego uchwałą Rady Miasta P nr z grudnia 1994 r. nieruchomość ta znajdowała się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej poddanej oddziaływaniu hałasu lotniczego. Z powodu wysokiego poziomu hałasu lotniczego skarżący nr 1 mieli prawnie ograniczoną możliwość korzystania z nieruchomości. Co warto podkreślić, skarżący nr 1 przed wejściem w życie rozporządzenia wojewody z grudnia 2003 r. nie wystąpili do odpowiedniego organu administracji publicznej, tj. Prezydenta Miasta , z wnioskiem o zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na budynek mieszkalny. Stosowny wniosek w tej sprawie został złożony 4 maja 2011 r.

W międzyczasie Wojewoda , rozporządzeniem nr z grudnia 2007 r. (dalej: „rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r.”), zmienił rozporządzenie wojewody z grudnia 2003 r. Konsekwencją wydania tego drugiego aktu normatywnego było to, że nieruchomość skarżących nr 1 pozostała w granicach o.o.u. ustanowionego dla lotniska w P .

Prezydent Miasta , decyzją z lipca 2011 r., odmówił skarżącym nr 1 ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na budynek mieszkalny. Ta decyzja została jednak uchylona w toku postępowania odwoławczego i w rezultacie organ ten decyzją z listopada 2013 r., zatwierdził projekt budowlany i udzielił skarżącym nr 1 pozwolenia na wykonanie robót budowlanych.

Jednocześnie skarżący nr 1, pozwem z [] grudnia 2005 r., domagali się zasądzenia od Skarbu Państwa

[] – po doprecyzowaniu roszczeń pismami z [] listopada 2009 r. i [] grudnia 2016 r. – kwoty [] zł tytułem spadku wartości nieruchomości i [] zł tytułem nakładów dla zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego budynku w związku z ustanowieniem o.o.u. Jako podstawę prawną swoich roszczeń podali – w odniesieniu do spadku wartości nieruchomości – art. 129 ust. 2 p.o.ś. i art. 435 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, zm.; dalej: „k.c.”) w związku z art. 322 p.o.ś.; w odniesieniu do nakładów dla dostosowania budynku do wymagań ochrony akustycznej – art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. oraz art. 136 ust. 3 p.o.ś.

Sąd Okręgowy w P [], wyrokiem z [] stycznia 2017 r., sygn. akt [], oddalił powództwo. Zdaniem sądu I instancji roszczenie powodów odnoszące się do spadku wartości nieruchomości nie ma podstawy w art. 435 k.c. w związku z art. 322 p.o.ś., ale w art. 129 ust. 2 p.o.ś. Sąd ten stwierdził, że: „Powodowie decydując się na zakup nieruchomości, a następnie podejmując decyzję o budowie określonego obiektu zdawali sobie sprawę, że z uwagi na występujące realia w szczególności, iż zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w dacie zakupu [...], z uwagi na wysoki poziom hałasu związany z istniejącym lotniskiem, nie będą mogli oni wybudować domu mieszkalnego. [...]. Należy także zauważyć, że do chwili wejścia w życie rozporządzenia w przedmiocie utworzenia strefy ograniczonego użytkowania, nie występowali oni z wnioskiem o zmianę sposobu użytkowania budynku. [...]. Okoliczność, że faktycznie przystosowali oni budynek na cele mieszkalne, i w taki sposób go wykorzystywali, nie zmienia powyższej oceny. [...] powodowie podejmując decyzję o przystosowaniu wybudowanego budynku do celów mieszkaniowych działali niejako na własne ryzyko, godząc się [...] także na konieczność znoszenia nadmiernego hałasu” (wyrok Sądu Okręgowego w P [] z [] stycznia 2017 r., sygn. akt []). Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że na skutek wejścia w życie rozporządzenia wojewody z [] grudnia 2007 r. skarżący nr 1 cokolwiek utracili. Potwierdza to opinia biegłego J [] W [], z której wynika, że na dzień wejścia w życie rozporządzenia wojewody z [] grudnia 2007 r. skarżący nr 1 nie ponieśli w związku z tym żadnej szkody polegającej na spadku wartości nieruchomości.

Jednocześnie Sąd Okręgowy w P stwierdził, że istotną kwestią było to, czy rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. w chwili wyrokowania obowiązywało czy też nie. Zdaniem sądu I instancji „[...] gdyby uznać, że utraciło ono moc prawną – tak przyjmują sądy administracyjne, to roszczenie powodów podlegałoby oddaleniu bez konieczności przeprowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego” (*Ibidem*,). Sąd I instancji uznał, że rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. nadal obowiązuje.

Mając powyższe na względzie, Sąd Okręgowy w P uznał powództwo skarżących nr 1 za bezzasadne i je oddalił.

Sąd Apelacyjny w P , wyrokiem z marca 2018 r., sygn. akt , uwzględnił apelację skarżących nr 1 odnośnie wysokości kosztów a w pozostałym zakresie ją oddalił. Sąd II instancji podkreślił, że oddalenie powództwa przez sąd I instancji oraz oddalenie apelacji nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w P skarżący nr 1, po pierwsze, nie wykazali skutecznie, że ponieśli szkodę, a po drugie, wbrew twierdzeniom skarżących nr 1, rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. obowiązywało.

Z powyższych względów Sąd Apelacyjny w P oddalił zarzuty skarżących nr 1 zawarte w apelacji.

Dla ścisłości warto dodać, że sądy obu instancji mimo uznania, że rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. obowiązywało i wywołuje określone skutki prawne, wyraźnie podkreślały, że na dzień wejścia w życie tego rozporządzenia zgłoszone roszczenia – z przyczyn merytorycznych, a nie z powodu uchybienia terminowi z art. 129 ust. 4 p.o.ś. – nie zasługiwały na uwzględnienie.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w P z marca 2018 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżący nr 1 wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej im drogi prawnej (zob. art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: „ustawa o TK”).

2. Treść skargi nr 2 wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego sprawy.

Skarżąca nr 2 jest właścicielką nieruchomości gruntowej, zabudowanej budynkiem mieszkalnym, położonej w W . Nieruchomość ta znalazła się

w strefie obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego w W wprowadzonego na mocy rozporządzenia nr Wojewody z sierpnia 2007 r. (dalej: „rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.”). Rozporządzenie to weszło w życie sierpnia 2007 r.

Sejmik Województwa , uchwałą nr z czerwca 2011 r. (dalej: „uchwała sejmiku z czerwca 2011 r.”), utworzył o.o.u. dla Portu Lotniczego w W . Uchwała ta weszła w życie sierpnia 2011 r.

Skarżąca nr 2, pozwem z sierpnia 2013 r., dochowując w jej ocenie 2-letniego terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś., wniosła o zasądzenie od P

w W kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia lipca 2013 r. do dnia zapłaty, kosztami procesu i kosztami zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu pozwu skarżąca nr 2 wskazała, że dochodzi odszkodowania, po pierwsze, tytułem zapewnienia właściwego klimatu akustycznego w nieruchomości gruntowej, a po drugie, tytułem szkody polegającej na spadku wartości nieruchomości.

Sąd Rejonowy w W , wyrokiem z maja 2014 r. sygn. akt , oddalił powództwo skarżącej nr 2. Zdaniem sądu I instancji dochodzone przez skarżącą nr 2 roszczenie wygasło z powodu upływu 2-letniego terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Sąd uznał bowiem, że nieruchomość skarżącej do sierpnia 2011 r., czyli do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. była zlokalizowana w strefie o.o.u. dla P w W utworzonego na mocy rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. Oznacza to, że roszczenie skarżącej nr 2 powinno zostać zgłoszone najpóźniej do sierpnia 2009 r.

Skarżąca nr 2 wywiodła apelację, w której zaskarżyła powyższy wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie art. 129 ust. 4 p.o.ś.

W odpowiedzi na apelację Sąd Okręgowy w W skierował dwa pytania prawne do Sądu Najwyższego z uwagi na rozbieżne orzecznictwo tego sądu w tym zakresie w stosunku do jednolitego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Pierwsze pytanie odnosiło się do kwestii terminu obowiązywania rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. W odpowiedzi Sąd Najwyższy, uchwałą z czerwca 2015 r., sygn. akt , uznał, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. nie utraciło mocy z dniem wejścia w życie ustawy z 3 października 2008 r., czyli z dniem 15 listopada 2008 r. Sąd Najwyższy odwołując się do zasady zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa miejscowego stwierdził, że przedmiotowe

rozporządzenie utraciło moc dopiero z dniem wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r.

Drugie pytanie odnosiło się do kwestii szkody powstałej wskutek wprowadzenia ograniczeń na nieruchomości skarżącej nr 2 zarówno rozporządzeniem wojewody z sierpnia 2007 r. jak i uchwałą sejmiku z czerwca 2011 r. W odpowiedzi Sąd Najwyższy, uchwałą z lutego 2017 r., sygn. akt , uznał, że właściciel nieruchomości, który dochował 2-letniego terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., może domagać się naprawienia szkody spowodowanej przez ograniczenia wprowadzone u.o.o. wynikające z tej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy w W , wyrokiem z lipca 2017 r., sygn. akt , oddalił apelację skarżącej nr 2.

Wyrok Sądu Okręgowego w W z lipca 2017 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżąca nr 2 wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej jej drogi prawnej (zob. art. 77 ust. 1 ustawy o TK).

III. Zarzuty skarżących i stanowisko Prokuratora Generalnego

1. Skarżący nr 1, formułują zarzut niekonstytucyjności, zarzucając, że:

- a) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., 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 ust. 2 p.o.ś. w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., 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 u.u.i.ś oraz § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia z 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.

Według pierwszego zarzutu z *petitum* skargi nr 1 skarżący nr 1 utrzymują, że ich prawa chronione Konstytucją zostały naruszone poprzez uznanie, że należąca do nich nieruchomość zlokalizowana jest w granicach strefy I o.o.u. dla lotniska , a zatem nie mogą oni dochodzić roszczeń na podstawie art. 435 kc, jak i, wbrew wydanemu w ich sprawie wyrokowi WSA w P z dnia maja 2012 r., nie mogą oni przekształcić istniejącego budynku na budynek mieszkalny. Nastąpiło to wskutek objęcia nieruchomości skarżących nr 1 ograniczeniami ustanowionymi na mocy rozporządzenia wojewody z grudnia 2007 r., które to „rozporządzenie:

- poddane kontroli sądownoadministracyjnej zostało uznane za nieobowiązujące z dniem 15 listopada 2008 r. (postanowienie NSA z 6 października 2010 r., II OSK 548/09 CBOSA);
- utraciło moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r., na skutek zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o u.u.i.ś., przy jednoczesnym braku przepisu przejściowego, który utrzymywałby w mocy przedmiotowy akt prawa miejscowego po dniu 15 listopada 2008 r.” (skarga, s. 9).

Wobec powyższego naruszone zostały prawa skarżących nr 1 mające swoje źródło 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”.

Według drugiego zarzutu z *petitum* skargi nr 1 skarżący nr 1 utrzymują, że ich prawa chronione Konstytucją zostały naruszone poprzez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiąże z aktami normatywnymi, które wprowadzają ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r. 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 dotychczas wydanych, na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego, aktów prawa miejscowego, w tym rozporządzenia Wojewody;
- upoważnienie ustawowe dla dalszego obowiązywania aktów prawa miejscowego delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i.ś. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co jest niezgodne

z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji” (skarga, s. 16).

Skarżący nr 1 uzasadniając pierwszy zarzut z *petitum* skargi nr 1 twierdzą, że doszło do naruszenia ich konstytucyjnych praw podmiotowych poprzez przyjęcie pewnego sposobu rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. w trakcie procesu sądowego stosowania prawa.

Rozstrzygnięcie sądu I i II instancji naruszyło „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 w zakresie swoich kompetencji i zasada bezpieczeństwa prawnego” (skarga, s. 8-9). Indywidualne, chronione Konstytucją prawa skarżących nr 1 zostały naruszone z powodu uznania, że ich nieruchomości jest w strefie o.o.u., co oznacza, że nie mogą dochodzić roszczeń.

Skarżący nr 1 utrzymują, że uznanie za prawidłowe powyższego rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., jakie przyjął Sąd Okręgowy w P i Sąd Apelacyjny w P faktycznie narusza istotę prawa własności. Według skarżących nr 1 prawo własności zostało ograniczone w ten sposób, że przez ustanowienie o.o.u. jednocześnie doszło do powstania „pułapki prawnej”, bowiem nie wiadomo, czy akt prawa miejscowego ustanawiający o.o.u. w ogóle obowiązuje.

Skarżący nr 1 wskazują, że z zasady państwa prawa, w tym wynikającej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady poprawnej legislacji wynika wymóg, by zmiana prawa, która skutkuje niekorzystnymi dla obywatela następstwami, dokonywana była z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych. Brak takich przepisów w ustawie z 3 października 2008 r. uprawnia – według skarżących nr 1 – do uznania, że z dniem 15 listopada 2008 r. rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. przestało obowiązywać.

Skarżący nr 1, uzasadniając drugi zarzut z *petitum* skargi nr 1, wskazują, że 15 listopada 2010 r. weszło w życie rozporządzenie z listopada 2010 r., skutkując materialną modyfikacją art. 135 ust. 2 p.o.ś., co z kolei wobec reguły walidacyjnej z § 32 ust. 2 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.”, „ZTP” lub „rozporządzenie z 20 czerwca 2002 r.”), doprowadzić powinno do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z grudnia 2007 r.

Według skarżących nr 1 inne zapatrywanie, zgodnie z którym rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. po dniu 15 listopada 2010 r. nadal obowiązuje *de facto* oznacza przyjęcie, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe przy pomocy kaskadowego odesłania (do przepisu rozporządzenia z listopada 2010 r.), co jest niezgodne z zasadami technik prawodawczej, a także z art. 94 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w skardze nr 1 skarżący nr 1 zarzucają niewłaściwe rozumienie zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. przez przyjęcie, że rozporządzenie wojewody z grudnia 2007 r. nie utraciło mocy obowiązującej. Skutkiem takiego rozumienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. skarżący nr 1 zostali pozbawieni możliwości dochodzenia roszczeń z powodu upływu terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś.

2. Skarżąca nr 2, formułuje zarzut niekonstytucyjności, zarzucając, że:

- a) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., 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 ust. 2 p.o.ś. w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., 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 u.u.i.ś. oraz § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia z 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 ust. 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że dopuszczalne jest wydanie (uchwalenie) aktu prawa miejscowego o utworzenie nowego obszaru ograniczonego użytkowania, dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzenie o.o.u., 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 29 lipca 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. po dniu 1 stycznia 2006 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.

Według pierwszego zarzutu z *petitum* skargi nr 2 skarżąca nr 2 utrzymuje, że: „Indywidualnie, chronione Konstytucją, prawa Skarżącej zostały naruszone poprzez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. do zgłoszenia roszczeń z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. nie biegnie dla Skarżącej od wydania uchwały Sejmiku, w sposób konstytutywny tworzącej OOU dla P w W , albowiem roszczenia Skarżącej wygasły, wobec nie wystąpienia z roszczeniami w terminie 2-letnim od wejścia w życie rozporządzenia Wojewody, które to rozporządzenie:

- poddane kontroli sądownoadministracyjnej zostało uznane za nieobowiązujące z dniem 15 listopada 2008 r. (postanowienie NSA z 29 września 2009 r., II OSK 502/09 CBOSA);
- utraciło moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r., na skutek zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o u.u.i., przy jednoczesnym braku przepisu przejściowego, który utrzymywałby w mocy przedmiotowy akt prawa miejscowego po dniu 15 listopada 2008 r.

[...]. Wobec powyższego naruszone zostały prawa Skarżącej mające swoje źródło w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji” (skarga, s. 14).

Według drugiego zarzutu z *petitum* skargi nr 2 skarżąca nr 2 utrzymuje, że jej prawa chronione Konstytucją zostały naruszone poprzez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiąże z aktami normatywnymi, które wprowadzają ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r. 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 dotychczas

wydanych, na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego, aktów prawa miejscowego, w tym rozporządzenia Wojewody;

- upoważnienie ustawowe dla dalszego obowiązywania aktów prawa miejscowego delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i.ś. oraz § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co jest niezgodne z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji” (skarga, s. 24).

Według trzeciego zarzutu z *petitum* skargi nr 2 skarżąca nr 2 utrzymuje, że „wydanie aktu prawa miejscowego w sprawie utworzenia OOU, dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozpoczął bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzenie OOU, narusza konstytucyjnie chronione prawa Skarżącej, tj. prawo własności, stanowiąc bezpodstawną ingerencję w jej prawa, jak i narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego” (skarga, s. 31).

Wobec powyższego naruszone zostały prawa skarżącej nr 2 mające swoje źródło 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.

Według czwartego zarzutu z *petitum* skargi nr 2 skarżąca nr 2 utrzymuje, że jej prawa chronione Konstytucją zostały naruszone poprzez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, które zostały utrzymane w mocy obowiązującej na podstawie art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z 29 lipca 2005 r., co jest niezgodne 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.

Skarżąca nr 2, uzasadniając pierwszy zarzut z *petitum* skargi nr 2, twierdzi, że wskutek wejścia w życie z dniem 15 listopada 2008 r. (na mocy ustawy z 3 października 2008 r.) nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. utraciło moc obowiązującą rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. Skutek taki nastąpił, ponieważ nowela art. 135 ust. 2 p.o.ś. obejmowała zmianę wytycznych wydania aktu wykonawczego. Według reguły walidacyjnej z § 32 ust. 2 z.t.p., jeśli zmiane ulegają odnośne wytyczne, to akt dotychczasowy traci moc obowiązującą.

W ocenie skarżącej nr 2 sposób rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., jaki przyjął Sąd Okręgowy w W (opierając się

na wykładni Sądu Najwyższego zaprezentowanej w uchwałach o sygn. akt III CZP 34/15; III CZP 114/15) faktycznie narusza istotę prawa własności. Wskutek przyjęcia, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. skarżąca nr 2 utraciła możliwość dochodzenia roszczenia, co należy rozpatrywać nie tylko w związku z prawem własności, lecz także w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Skarżąca nr 2, uzasadniając drugi zarzut z *petitum* skargi nr 2, twierdzi, że indywidualne, chronione Konstytucją, prawa zostały naruszone poprzez uznanie, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. po dniu listopada 2010 r. nadal obowiązuje mimo nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonanej rozporządzeniem z listopada 2010 r. Przyjęcie za prawidłowe takiego stanu prawnego oznacza, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe przy pomocy kaskadowego odesłania (do przepisu tego rozporządzenia), co jest niezgodne z art. 94 Konstytucji.

Skarżąca nr 2, uzasadniając trzeci zarzut z *petitum* skargi nr 2, twierdzi, że nie ma ciągłości między rozporządzeniem wojewody z sierpnia 2007 r. i uchwałą sejmiku z czerwca 2011 r. Ten ostatni akt prawny jest aktem prawa miejscowego o charakterze konstytutywnym, tworzącym nowy o.o.u. Przyjęcie innego założenia, jak uczynił to Sąd Okręgowy w W rozpatrując niniejszą sprawę, sprawia, że skarżąca nr 2 jest w niepewności, z którym aktem należy łączyć skutki prawne z art. 129 ust. 4 p.o.ś. W konsekwencji sytuacja, w jakiej znalazła się skarżąca nr 2 narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę poprawnej legislacji.

Według skarżącej nr 2 czwarty zarzut z *petitum* skargi nr 2 jest uzasadniony tym, że art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. i powinien dotyczyć wyłącznie aktów, jakie obowiązywały w tym dniu. W zakres art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. nie powinno zatem wchodzić rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w skardze nr 2 skarżąca nr 2 zarzuca niewłaściwe rozumienie noweli art. 135 ust. 2 p.o.ś. przez przyjęcie, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. zachowało moc obowiązującą do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r. Skutkiem takiego rozumienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. powództwo skarżącej nr 2 zostało oddalone z powodu upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś.

3. Prokurator Generalny – działając w trybie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy o TK – przedstawił stanowisko, według którego:

„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” (Pismo Prokuratora Generalnego z 16 kwietnia 2020 r., PK VIII TK 141.2019, s. 4).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do analizy zarzutów skonstruowanych w skardze nr 1 i skardze nr 2, Sejm uznaje za konieczne odniesienie się do kilku kwestii formalnoprawnych, determinujących dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

Przede wszystkim należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanej procesowych, skutkujących umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii

wstępnych wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego (zob. np. postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 21 marca 2006 r. sygn. akt SK 58/05). Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. np. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie utrzymuje, że skład rozpoznający sprawę *in meriti* nie jest związany stanowiskiem zajęтым w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej w formie postanowienia o nadaniu dalszego biegu sprawie wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK (tak np. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, por. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14). Oznacza to, że nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie prowadzi automatycznie do konwalidacji wad formalnych.

2. Pierwszą kwestią formalnoprawną, którą należy rozstrzygnąć, jest sposób określenia przedmiotu kontroli. W skardze nr 1 i skardze nr 2 jako przedmiot kontroli wskazano art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. Należy jednak odnotować, że ani skarżący nr 1, ani skarżąca nr 2 nie kwestionują art. 129 ust. 4 p.o.ś. zgodnie z którym określany jest termin zawity na dochodzenie roszczeń w razie ustanowienia ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości. W istocie zarzuty w obydwu skargach konstytucyjnych dotyczą sposobu rozumienia nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. na podstawie art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. Dodatkowo w skardze nr 2 zaskarżono art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. Jednocześnie podkreślić należy, że skarżący nr 1 i skarżąca nr 2 nie przedstawili w uzasadnieniu skarg konstytucyjnych argumentów przemawiających za potrzebą lub dopuszczalnością objęcia art. 135 ust. 1 p.o.ś. trybunalską kontrolą. Przeciwnie, wywody zawarte w uzasadnieniu ich skarg przekonują, że skarżący nr 1 i skarżąca nr 2 odwołują się do tego przepisu wyłącznie jako swoistego *decorum* służącego uwypukleniu wadliwości art. 135 ust. 2 p.o.ś. Stąd też należy przyjąć, opierając się na zasadzie *falsa demonstratio non nocet*, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 135 ust. 2 p.o.ś., a ściśle norma upoważniająca (która z tego przepisu wynika) w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś.

3. Drugą kwestią formalnoprawną, jaką należy rozstrzygnąć, jest ustalenie, czy rozumienie zaskarżonych przepisów było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w sprawie skarżących nr 1 i skarżącej nr 2. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że „jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które wykazują specyficzną i złożoną kwalifikację normatywną. Po pierwsze, winny one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. Po drugie, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną skarżący winien każdorazowo uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny” (postanowienie TK z: 13 października 2004 r., sygn. akt Ts 55/04; 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

Warto podkreślić, że sąd konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, toteż zakresem jego kontroli mogą być objęte wyłącznie akty normatywne, a nie akty stosowania prawa. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o stosowaniu prawa bądź też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów władzy publicznej, w tym sądów. „Zgodnie z art. 79 Konstytucji skarga konstytucyjna musi dotyczyć prawnej podstawy rozstrzygnięcia, które było przyczyną naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie konstytucyjnej. Nie może natomiast – nawet jeśli istnieje naruszenie tego prawa – dotyczyć stosowania prawa przez organ wydający wyrok lub decyzję” (por. m.in. wyrok TK z: 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05; 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09 oraz postanowienia TK z: 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 183/99; 3 września 2003 r. i 25 lutego 2004 r., obydwie pod sygn. akt Ts 142/03; 11 maja 2009 r., sygn. akt SK 37/07).

Analizując zachowanie wymogów rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skargi nr 1 i skargi nr 2 należy ocenić, czy wskazane rozumienie zaskarżonych przepisów było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w sprawie skarżących.

Po pierwsze, jeśli chodzi o skarżących nr 1, Sąd Apelacyjny w P , wyrokiem z marca 2018 r., sygn. akt , stwierdził, że oddalenie powództwa przez sąd I instancji nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych. Sąd I instancji nie uznał bowiem, by powodowie utracili prawo do dochodzenia roszczeń po terminie określonym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Rozpatrując sprawę skarżących nr 1 sąd II instancji stwierdził, że przyczyną oddalenia apelacji w zakresie dochodzonego roszczenia był fakt nie wykazania powstałej szkody, a nie upływ terminu określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Stąd też nie sposób przyjąć, by kwestionowane w skardze nr 1 rozumienie przepisów stanowiło podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w sprawie skarżących nr 1.

Po drugie, jeśli chodzi o skarżącą nr 2, Sąd Okręgowy w W , wyrokiem z lipca 2017 r., sygn. akt , stwierdził, że oddalenie powództwa przez sąd I instancji nastąpiło z przyczyn formalnych. Sąd I instancji uznał, że rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku z czerwca 2011 r., toteż powództwo zostało wniesione po upływie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Rozpatrując sprawę skarżącej nr 2 sąd II instancji skłonił się do stanowiska sądu I instancji, które zostało następnie potwierdzone uchwałą Sądu Najwyższego z lutego 2017 r., sygn. akt

, stwierdzając, że prawo do dochodzenia roszczeń wygasło. Stąd też trzeba uznać, że kwestionowane w skardze nr 2 rozumienie przepisów stanowiło podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w sprawie skarżącej nr 2.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że w niniejszej sprawie zaskarżone rozumienie przepisów było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu jedynie w przypadku skarżącej nr 2. Z tego względu postępowanie w zakresie skargi nr 1 musi podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

4. Kolejną kwestią formalnoprawną, którą należy rozstrzygnąć, odnosząc się już tylko do zarzutów ze skargi nr 2, to sposób powołania wzorców kontroli. W skardze nr 2 jako wzorce kontroli wskazano 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. Przywołane przez skarżącą nr 2 wzorce kontroli zostały w jej ocenie naruszone poprzez określony sposób rozumienia zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś., wskutek którego upływ terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego ustanawiającego o.o.u., wydanego zgodnie z art. 135 ust. 2

p.o.ś. przed zmianą tego przepisu na podstawie art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z.

Przy czym uzasadnienie stawianych w skardze nr 2 zarzutów sprowadza się w istocie do tego, że skarżąca nr 2 wiąże „naruszenie art. 94 Konstytucji z naruszeniem art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji”, powołując się na to, że „podstawą prawną orzeczeń sądowych były akty prawne niespełniające wymagań przewidzianych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego” (skarga nr 2, s. 29). Skarżąca nr 2 w sposób konsekwentny prezentuje w skardze nr 2 argumentację, która w założeniu ma wykazać trafność zarzutu naruszenia zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji, a także naruszenia zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego (z art. 94 Konstytucji). Dodatkowo skarżąca nr 2 powołuje się także na naruszenie art. 64 ust. 1 i ust. 3 (czyli prawa własności oraz innych praw majątkowych) w związku z art. 31 ust. 3 (zasadą proporcjonalności) Konstytucji. W tym ostatnim przypadku należy jednak przypomnieć, że wskazana przez skarżącą nr 2 konfiguracja wzorców kontroli pojawiła się już w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Miało to miejsce w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 7 marca 2018 r., sygn. akt K 2/17, mocą którego orzeczono, że „art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”, jeśli „z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1–3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”. Oznacza to, że zapadło już orzeczenie merytoryczne przed Trybunałem Konstytucyjnym, w którym pojawiły się te same wzorce kontroli, ten sam zaskarżony przepis, i analogiczne zarzuty, co uprawnia do uznania zbędności ponownego orzekania przez TK w tym zakresie (postanowienie TK z: 14 stycznia 1998 r., sygn. akt K 11/97; 22 marca 2005 r. sygn. akt U 4/04, zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 66).

Jednocześnie skarżąca nr 2 powołując się na „skutek naruszenia [...] zasady z art. 94 Konstytucji, co do obowiązywania aktu prawa miejscowego”, uznała, że w ten sposób naruszono ramy dopuszczalnych ograniczeń własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Należy jednak odnotować, że skarżąca nr 2 nie przedstawiła trafnych argumentów przemawiających za naruszeniem przez kwestionowany przepis tego prawa podmiotowego. Podane przez skarżącą uzasadnienie, nie odnosi się do istoty prawa własności, lecz jedynie jakości legislacyjnej zmiany brzmienia art. 135 ust. 2

p.o.ś. wskutek czego upływ terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego ustanawiających o.o.u. Tak więc sformułowany w tym zakresie przez skarżącą nr 2 zarzut dotyczy w szczególności niezgodności z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadami wydawania aktów prawa miejscowego.

Mając to na względzie należy stwierdzić, że wydanie orzeczenia merytorycznego przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 art. 3 Konstytucji jest niedopuszczalne ze względu na wystąpienie negatywnej przesłanki wyrokowania. Poczynione uwagi wiodą do konkluzji, iż niniejsze postępowanie we wskazanym zakresie powinno zostać umorzone. Jednocześnie należy przyjąć, że dalsza analiza będzie dotyczyła art. 2 w związku z art. 94 Konstytucji. Zrekonstruowany w ten sposób zakres kontroli odpowiada *petitum* i uzasadnieniu skargi nr 2, nie powodując zawężenia problemu konstytucyjnego. Chociaż art. 94 Konstytucji co do zasady nie może stanowić odrębnego wzorca kontroli, należy jednak zauważyć, że z uzasadnienia wskazanej skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca nr 2 wiąże naruszenie art. 2 z art. 94 Konstytucji. W tej sytuacji Sejm uważa, że art. 94 Konstytucji może być dopuszczalnym związkowym wzorcem kontroli. Podobna sytuacja miała już miejsce w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lutego 2015 r. sygn. akt SK 50/13.

V. Wzorce kontroli

1. Zawarty w art. 2 Konstytucji wzorzec kontroli stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Przepis ten zawiera jedną z najbardziej pojemnych zasad prawnych, której znaczenie wciąż konkretyzuje się w trakcie stosowania prawa konstytucyjnego (por. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 94). Judykatura i doktryna z przywołanej zasady demokratycznego państwa prawnego wyodrębniła szereg zasad pochodnych, które nie zostały ujęte *explicite* w tekście Konstytucji, lecz wynikają *implicite* z aksjologii demokratycznego państwa prawnego (por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 394). W przypadku, gdy w danej sprawie wszystkie z tych zasad mogą być samoistnym wzorcem kontroli, należy wskazać, która z nich stanowi wzorzec kontroli. Skarżąca nr 2 w *petitum*

skargi nr 2 wskazała naruszenie dwóch zasad pochodnych mających swoje źródło w art. 2 Konstytucji. Chodzi o naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadę poprawnej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny zgodnie przyjmuje, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności państwa względem obywatela) stanowi pierwszą i prawdopodobnie najważniejszą z zasad pochodnych (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Istota przywołanej zasady polega na „stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojnie podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Według ugruntowanego poglądu Trybunału na temat tej zasady wyraża się ona w „pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniania jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt

pewności prawa, która odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Natomiast brak pewności prawa, a tym samym nieprzewidywalność działania państwa prowadzi do erozji zaufania obywateli w racjonalność działania prawodawcy. Trybunał Konstytucyjny świadom wagi tego założenia podkreślił, że „fikcja prawna [racjonalności prawodawcy – uwaga własna] nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji” (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04).

Nie ulega przeto wątpliwości, że ustawodawca posiada względną swobodę stanowienia prawa, które odpowiada celom politycznym, gospodarczym i społecznym, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do oceny celowości lub trafności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych. Jak wypowiedział się w tej kwestii Trybunał „granice [...] swobody zakreślone są [...] innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej” (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). Dodać należy jednak, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji”, zaś „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Przy tym TK wywiódł, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności

rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne" (zob. np. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 1 0/97).

Trybunał podkreśla przy tym, że nie tylko poszczególne przepisy powinny być sformułowane w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego, ale także wymóg ten należy rozciągać również na cały akt prawny. Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności» uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych" (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Bynajmniej „nie oznacza to, by adresaci norm mogli oczekiwać, że prawne unormowanie ich praw lub obowiązków nie ulegną kiedykolwiek zmianie, ani też że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla nich niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. Granicą jednak jest, by wprowadzone modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 128). Nadto, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika obowiązek ustawodawcy do powstrzymania się od uchwalania przepisów wprowadzających „fasadowe” instytucje prawne o charakterze pozornym, które w praktyce okazują się instytucjami dysfunkcyjnymi albo niemożliwymi do aplikacji (wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01). Oznacza to, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje nadto zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji prawnych, które stanowią „złudzenie prawa”, a w rzeczywistości przyznają jedynie pozór uprawnień lub obowiązków jednostce.

Ze tym aspektem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku pozostaje zasada bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji.

Jeśli chodzi o zasadę bezpieczeństwa prawnego, to ma ona gwarantować, z jednej strony, stabilność porządku prawnego w państwie, ale z drugiej strony, dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązującą prawo może swobodnie

kształtować swoje stosunki życiowe (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Ta zasada, inaczej mówiąc, zapewnia jednostkom warunki umożliwiające trafne przewidywanie działań organów państwa, dając rękojmię przewidywalności państwa prawnego zarówno w sferze prawotwórczej, ale także w stosowaniu prawa (wyrok TK z 7 września 1994 r., sygn. akt K 9/92). Oznacza to, że prawo powinno odznaczać się takim kompleksem cech, który pozwala jednostce na decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o aktualną i pełną znajomość przesłanek działania organów państwa. „Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidywania zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny”, przy czym: „Pewność prawa nie jest i nie może być absolutną przeszkodą dla wszystkich zmian prawa. Podlega ograniczeniom, zwłaszcza wtedy uzasadnionym, gdy za zmianami przemawia inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy z racjonalnie uzasadnionych względów zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości [...]. W pewnych okolicznościach dopuszcza się nawet – z oczywistym naruszeniem pewności prawa – zmianę prawa przedmiotowego bezpośrednio i natychmiast wywierającą skutki w sferze praw podmiotowych” (W. Sokolewicz, M. Zubki, *op. cit.*, s. 132).

Z kolei zasada poprawnej legislacji ma nie tylko gwarantować prawidłową jakość prawa regulującego stosunki między organami państwa a obywatelami, ale nadto w ogólności prawa jako całości. Nie ulega wątpliwości, że pierwszorzędne w tym względzie jest zapewnienie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom. Niejasność regulacji w praktyce przeważnie oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pociąga za sobą konieczność jej ukształtowania przez organy, które stosują prawo. Według Trybunału Konstytucyjnego poprawność legislacyjna to „stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem

dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy” (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

Zasada poprawnej legislacji traktowana jest przez doktrynę prawa za swoisty system „ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawa” (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 6). Stąd też pojęcie zasad poprawnej legislacji uznaje się za pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej (zawartych w rozporządzeniu z 20 czerwca 2002 r.), ale nie tożsame. „Nie każde bowiem, lecz tylko istotne, naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi równocześnie złamanie konstytucyjnych zasad (zasady) prawidłowej legislacji. Zasady techniki prawodawczej należy postrzegać jako «prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę w demokratycznym państwie prawnym» (K 24/00 z 21 marca 2001 r.). Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się z.t.p. należy kwalifikować jako naruszenie konstytucji, choć kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka kwalifikacja jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz zalecana” (W. Sokolewicz, M. Zubki, *op. cit.*, s. 144).

2. Konstytucja w art. 94 stanowi, że: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Przepis ten ma charakter ustrojowy i jest rozwinięciem art. 87 Konstytucji (z którego wynika zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego), przewidując kompetencję (aktualizowaną w ustawach zwykłych) do stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Wyróżnia on „dwie kategorie podmiotów upoważnionych do stanowienia prawa miejscowego: organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej”. Po pierwsze, „[w]śród wyposażonych w kompetencje prawotwórcze desygnatów konstytucyjnego pojęcia «organy samorządu terytorialnego» są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa), organy wykonawcze w gminie i powiecie (wójt/burmistrz/prezydent miasta oraz zarząd powiatu)” (D. Dąbek,

[w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, *op. cit.*, komentarz do art. 94, s. 218). Po drugie, wśród wyposażonych w kompetencje prawotwórcze desygnatów konstytucyjnego pojęcia „terenowe organy administracji rządowej” są wojewoda i organy administracji niespolonej. Oznacza to, że art. 94 Konstytucji jest adresowany głównie do organów prawodawczych, w tym organów samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przywołany przepis jest emanacją obowiązującej w naszym systemie prawnym zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek. W rezultacie „akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowaniami w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć określonej, jednorodnej sfery życia społecznego” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02). Niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie upoważnień, które pozostawiają organom samorządu terytorialnego lub terenowym organom administracji rządowej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W doktrynie prawa podkreśla się, że art. 94 Konstytucji pełni analogiczną rolę, jeśli chodzi o wydawanie aktów prawnych (wykonawczych), do art. 92 Konstytucji, „który stanowi, że: «rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie (rozumiane jako norma jak i jako przepis ją wyrażający) powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu»” (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów prawnych*, Warszawa 2016, s. 252). Oznacza to, że art. 94 podobnie jak art. 92 Konstytucji nakłada ścisłe wymagania w tym zakresie, określając nie tylko warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, ale także przesłanki legalności aktu wykonawczego. Dlatego (podobnie jak w przypadku rozporządzeń) na podstawie art. 94 Konstytucji można stwierdzić, że aby dany akt prawa miejscowego był zgodny z tym przepisem

konstytucyjnym, musi: 1) być wydany przez organ wskazany w Konstytucji; 2) być wydany na podstawie i w celu wykonania upoważnienia ustawowego; 3) być wydany przez organ określony w upoważnieniu ustawowym; 4) regulować wyłącznie sprawy określone w upoważnieniu (jeżeli w upoważnieniu zawarto wytyczne, to akt wykonawczy musi być także z nimi zgodny)" (*Ibidem*, s. 252).

VI. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny, jaki został podniesiony przez skarżącą nr 2, to określony sposób rozumienia nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś., w wyniku której doszło do zmiany aktu wykonawczego, który ustanawiał obszar ograniczonego użytkowania. Nowelizacja polegała na przeniesieniu kompetencji do tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia, tj. lotniska, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko z wojewody (który tworzył je w drodze rozporządzenia) na sejmik województwa (który dokonuje tego w formie uchwały). Zdaniem skarżącej nr 2 zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., nastąpiła na podstawie art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś. natomiast art. 173 ust. 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z. utrzymały w mocy dotychczasowe akty wykonawcze (rozporządzenia wojewody) ustanawiające o.o.u. Według skarżącej nr 2 rozwiązanie to pozbawiło ją prawa do zgłoszenie roszczeń o odszkodowanie z tytułu ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w ten sposób, że upływ terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie wcześniejszego aktu wykonawczego (rozporządzenia wojewody) ustanawiającego o.o.u.

2. Przyjmując, że przedmiotem kontroli w skardze nr 2 jest przepis upoważniający, który został nowelizowany na podstawie wskazanych przepisów, należy wyjaśnić charakter tego typu regulacji, aby móc ocenić ich poprawność. Jest to konieczne dla ustalenia, czy akt wykonawczy (rozporządzenie wojewody), które w ocenie skarżącej nr 2 utraciło moc obowiązującą, a w konsekwencji nie powinno wywierać wpływu na jej sytuację prawną, faktycznie nadal funkcjonuje w obrocie prawnym czy też nie. Odpowiedzi na to pytanie udziela doktryna prawa i judykatura.

W doktrynie prawa przyjmuje się, że obowiązywanie aktu wykonawczego opiera się na więzi między przepisem upoważniającym do wydania danego aktu

a aktem wydanym na jego podstawie. Więż ta może ulec naruszeniu w wyniku zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, polegającej na istotnej zmianie któregokolwiek z wymogów (elementów) dotyczących tego aktu. Do takiego przypadku odnosi się reguła walidacyjna, którą sformułowano w § 32 ust. 2 z.t.p. Jest to reguła walidacyjna wynikająca z art. 92 (odpowiednio z art. 94) Konstytucji. W szczególności chodzi w niej o to, że „upoważnienie ma być zawarte w ustawie, ma mieć na celu jej wykonanie, ma mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (ma określać «organ właściwy do wydania rozporządzenia»), przedmiotowy (ma określać «zakres spraw przekazanych do uregulowania») oraz treściowy (ma określać «wytyczne dotyczące treści aktu»)» (*Ibidem*, s. 252). Konkretnie zastosowanie tej reguły walidacyjnej może prowadzić albo do uchylenia aktu w całości (tzw. „uchylenie wynikające z”) albo do uchylenia danego aktu w pewnym zakresie (tzw. „zmiana wynikająca z”). Sytuacja się jednak komplikuje, gdy ustawodawca nie uchyla przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, lecz zmienia tylko jego treść. Jednak, jak podkreśla G. Wierczyński, aby zmiana stanu prawnego doprowadziła do utraty mocy obowiązującej przez akt wykonawczy, musi ona polegać na istotnej zmianie któregokolwiek z wymogów dotyczących tego aktu. Stąd dla oceny skutków zmiany niezbędne jest odróżnienie przepisu od normy, którą on wyraża. „Sama zmiana brzmienia przepisu upoważniającego, niebędąca zmianą normy wyrażonej w tym przepisie, nie ma wpływu na obowiązywanie aktów wykonawczych wydanych na podstawie zmienionego przepisu” (*Ibidem*, s. 257).

Z tego względu należy ustalić, po pierwsze, jakie są elementy normy zawarte w przepisie upoważniającym, a po drugie, jakie skutki wywołuje zmiana któregokolwiek z tych elementów.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, „[e]lementami normy zawartej w przepisie upoważniającym są określenia:

- 1) rodzaju aktu wykonawczego;
- 2) organu upoważnionego do wydania tego aktu wykonawczego;
- 3) zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym;
- 4) wytycznych dotyczących treści tego aktu” (*Ibidem*, s. 257).

Jeśli chodzi o skutki zmiany któregokolwiek z elementów normy zawartej w przepisie upoważniającym, to cytowany powyżej autor wskazuje, że:

1) „Zmiana rodzaju aktu wykonawczego zawsze powoduje, że dotychczasowy akt wykonawczy traci moc z dniem wejścia w życie zmiany. W tym zakresie norma upoważniająca jest bowiem jednoznaczna i każda zmiana powoduje, że dotychczasowy akt przestaje być zgodny z przepisem upoważniającym i w efekcie traci moc obowiązującą” (*Ibidem*, s. 257-258).

2) „Zmiana organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego oznacza nie tyle zmianę normy upoważniającej, co jej przeniesienie na inny organ. W takiej sytuacji dotychczasowy akt wykonawczy formalnie traci podstawę prawną, ale jeśli nowy organ należy do kategorii organów wyposażonych przez Konstytucję RP bądź inne przepisy ustrojowe do tworzenia aktów tego samego rodzaju, nie ma przeszkody, by ustawodawca (albo inny prawodawca w przypadku zmieniania przepisów upoważniających do wydawania niektórych aktów wewnętrznie obowiązujących) postanowił, że dotychczasowe akty wykonawcze będą nadal obowiązywać [...]. Jeśli ustawodawca tego nie zrobi, akty te utracą moc z dniem wejścia w życie przepisów zmieniających” (*Ibidem*, s. 259).

3) i 4) „Zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących treści tego aktu jest zmianą materialną treści normy upoważniającej. Zmiana taka może być wyprowadzona poprzez zmianę jakiegokolwiek przepisu, w którym wyrażony jest choćby fragment danej normy upoważniającej. W takiej sytuacji ocena skutków zmiany musi być dokonywana przez zestawienie merytorycznej treści dotychczasowego aktu wykonawczego z nową treścią przepisu upoważniającego. (*Ibidem*, s. 262). Jednocześnie należy jednak odnotować, że wskazane w trzecim i czwartym punkcie stanowisko „jest częściowo niezgodne z obecnym brzmieniem § 32 ust. 2 ZTP. Twórcy tego przepisu uznali, że jakakolwiek zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących treści tego aktu, prowadzi do utraty mocy obowiązującej przez cały dotychczasowy akt wykonawczy. Nie można się zgodzić z takim stanowiskiem. Sama zmiana normy upoważniającej wyrażonej w przepisie upoważniającym nie prowadzi bowiem do utraty mocy przez dotychczasowy akt wykonawczy, jeśli mimo tej zmiany pozostaje on zgodny z przepisem upoważniającym w znowelizowanym brzmieniu. Twórcy § 32 ust. 2 ZTP chcieli zapewne uniknąć problemów, jakie napotyka dokonywanie przez adresatów i organy stosujące prawo oceny zgodności dotychczasowego aktu wykonawczego z nową treścią przepisu upoważniającego. Rozwiązanie, które zastosowano w tym celu,

wypacza jednak treść omawianej reguły walidacyjnej i w tym zakresie jest niezgodne z przepisami Konstytucji RP, z której wynika ta reguła" (*Ibidem*, s. 259). Warto dodać, że także w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym ocenę wpływu zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących treści tego aktu w przepisie upoważniającym należy poprzedzić oceną zgodności dotychczasowego aktu wykonawczego z nową treścią przepisu upoważniającego (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2433/05, a także postanowienie NSA z 16 listopada 2007 r., sygn. akt I FSK 792/07).

3. Mając to na uwadze należy przejść do analizy zarzutów. Przede wszystkim trzeba przypomnieć, że skarżąca nr 2 wiąże naruszenie art. 94 Konstytucji z art. 2, eksponując w istotny sposób wagę naruszenia tego ostatniego przepisu Konstytucji.

Jak twierdzi skarżąca nr 2 w uzasadnieniu skargi nr 2: „Odwołując się do zasady poprawnej legislacji wskazać należy, że opiera się ona na założeniu racjonalności Prawodawcy i adekwatności do zakładanego celu. Wywiedziona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasada (zasady) poprawnej (inaczej: rzetelnej, przyzwoitej) legislacji, obejmuje w szczególności wymagania zapewnienia przepisom dostatecznej określoności, z której wynika konieczność formułowania ich w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym [...]. Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszystkie formalne kryteria poprawności [...]. Tym samym za niezgodne z art. 94 Konstytucji uznać należy rozciągnięcie przez Prawodawcę upoważnienia ustawowego na akt niższego rzędu niż ustawa [...] tworzącego OOU” (skarga nr 2, s. 29). Uznany przez skarżącą akt niższego rzędu niż ustawa tworzący o.o.u. to rozporządzenie wojewody z 7 sierpnia 2007 r., które zostało wydane na podstawie upoważnienia z art. 135 ust. 2 p.o.ś.

W stanie prawnym obowiązującym do 15 listopada 2008 r., to jest przed wejściem w życie zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r., art. 135 ust. 2 p.o.ś. wskazywał, że o.o.u. tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia. Przepis ten uległ jednak zmianie na podstawie art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., która 1 stycznia 2008 r. zmieniła, po pierwsze, organ tworzący o.o.u. na sejmik województwa, po drugie, formę aktu na uchwałę, równocześnie wskazując na podstawie art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3

u.z.p.z., że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmieniających niniejszą ustawą, zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Natomiast w stanie prawnym obowiązującym do 15 listopada 2010 r., to jest przed wejściem w życie zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. stosownie do art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś., utrzymano w mocy dotychczasowe akty prawa miejscowego, wprowadzając upoważnienie ustawowe w formie delegacji dla Rady Ministrów do wydania stosownych aktów wykonawczych w przedmiotowym zakresie. W szczególności z powyższego wynika utrzymanie mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody z sierpnia 2007 r. po dniu wejścia w życie aktu wykonawczego wydanego przez Radę Ministrów, to jest rozporządzenia z listopada 2010 r.

Jednak według skarżącej nr 2 powyższe rozumowanie oznacza przyjęcie, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe przy pomocy kaskadowego odesłania, którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym (§ 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia z listopada 2010 r.). W ocenie skarżącej w ten sposób ustawodawca naruszył zasadę prawidłowej legislacji i zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem art. 94 Konstytucji wyklucza zamieszczanie odesłania do wydania aktu prawa miejscowego w przepisie upoważniającym rozporządzenia. W konsekwencji według skarżącej nr 2, wskazana sytuacja, wobec reguły walidacyjnej o jakiej mowa w § 32 ust. 2 z.t.p., musiała skutkować utratą mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r.

Wskazany zarzut skarżącej nr 2 należy uznać za nietrafny z kilku względów. Przede wszystkim, wątpliwości budzi pogląd na temat skutków prawnych, które skarżąca nr 2 wywodzi z reguły walidacyjnej, o której mowa w § 32 ust. 2 z.t.p. wynikającej z omówionego wyżej przepisu art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. Jak już o tym była mowa, sama zmiana przepisu upoważniającego nie zawsze prowadzi do utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowy akt wykonawczy, jeśli mimo tej zmiany pozostaje on zgodny z normą upoważniającą w znowelizowanym brzmieniu. Toteż „[o]cena, czy w takiej sytuacji można przepisem przejściowym zachować w mocy dotychczasowe akty wykonawcze, zależy od rodzaju zmiany. Jeśli w wyniku zmiany przepisu upoważniającego zmieniła się nazwa aktu wykonawczego, ale nie zmieniła się konstytucyjna kategoria aktów wykonawczych (np. dotychczas była uchwałą, a po zmianie jest rozporządzenie, ale w obu przypadkach chodzi o akt prawa miejscowego), to ustawodawca w przepisie przejściowym może zachować

dotychczasowe akty wykonawcze w mocy. [...]. Dobrym przykładem zmiany przepisu upoważniającego, w wyniku której doszło do zmiany nazwy aktu wykonawczego, ale nie zmieniła się konstytucyjna kategoria tego aktu, jest zmiana art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) wprowadzona przez art. 19 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.). Zmiana polegała na przeniesieniu kompetencji do tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko z wojewody (który tworzył je w drodze rozporządzenia) na sejmik województwa (który dokonuje tego w formie uchwały). Zmienił się więc rodzaj aktu wykonawczego, ale nie zmieniła się konstytucyjna kategoria tego aktu (akt prawa miejscowego). W tym przypadku ustawodawca zamieścił w ustawie nowelizującej przepis przejściowy, utrzymujący w mocy dotychczasowe akty wykonawcze. [Chodzi tutaj o art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. – uwaga własna]. Rozwiązanie to zostało zaaprobowane w orzecznictwie (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07, CBOSA) oraz w doktrynie (zob. M. Bogusz, *Zmiana treści upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a moc obowiązująca aktu prawa miejscowego*, GSP-Prz. Orz. 2010, nr 2, s. 53; M. Makowski, *glosa do wyroku WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07*, Sam. Teryt. 2011, nr 4, s. 78 oraz G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, PiP 2011, z. 4, s. 53-55)" (*Ibidem*, s. 258-259).

Ponadto należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom skarżącej nr 2 w niniejszej sprawie ustawodawca nie skonstruował wcale upoważnienia ustawowego przy pomocy kaskadowego odesłania, ponieważ, jak wskazuje A. Malinowski: „Z odesłaniem kaskadowym (łańcuchowym, wielokrotnym) mamy do czynienia w sytuacji, gdy zwrot odsyłający kieruje do takiego fragmentu tekstu prawnego, w którym nie jest bezpośrednio ujęta relewantna treść, natomiast znajduje się w nim następne odesłanie do treści znajdującej się w kolejnym fragmencie tego samego lub innego tekstu prawnego. Powstaje w ten sposób łańcuch odesłań, a poznanie każdego fragmentu tego łańcucha jest niezbędne dla uzyskania pełnej bezy interpretacyjnej dla normy prawnej, będącej przedmiotem wykładni. Odesłania wielokrotne znacznie utrudniają zrozumienie tekstu prawnego i zmuszają

przeprowadzającego wykładnię normy do analizy różnych fragmentów tego samego lub innego aktu normatywnego, zaś akt zawierający odesłanie kaskadowe traci czytelność” (A. Malinowski, *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020, s. 107). Ustawodawca lokując w art. 60 u.u.i.ś. upoważnienie ustawowe (odesłanie) dla Rady Ministrów do wydania stosownych aktów wykonawczych w przedmiotowym zakresie posłużył się sekwencją jedynie dwóch odesłań, podczas gdy, żeby mówić o odesłaniu kaskadowym (łańcuchowym) tych odesłań musi być znacznie więcej.

Gdyby nawet spróbować uznać część argumentów skarżącej nr 2 za słuszne, to należy jednocześnie pamiętać o tym, że TK wielokrotnie zajmował w swoim orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym nawet „formalne uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej i nie prowadzi automatycznie do uchylenia mocy obowiązywania tych przepisów w postępowaniu przed Trybunałem, a tym samym nie powoduje konieczności umorzenia postępowania przez Trybunał. Przepis obowiązuje bowiem w systemie prawa, dopóty dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (tak: wyrok TK z 18 lutego 2014 r., sygn. akt U 2/12, zob. także wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05 i postanowienie TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt U 7/08). Odnośne stanowisko TK jest zbieżne z ustaleniami teorii prawa, gdzie wykrystalizował się pogląd, według którego „normatywny potencjał tkwi” w przepisach już formalnie uchylonych, jeśli „są nadal potrzebne do odtworzenia kształtu i treści norm dodanych”, którym „chciałoby się właśnie odmówić przymiotu dalszego obowiązywania” (zob. P.F. Zwierzykowski, *Nowelizacja jako sposób zmiany prawa. Studium z teorii legislacji*, Poznań 2016, s. 249-251).

Istotne dla przedmiotowej sprawy jest również stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym dla ustalenia obowiązania rozporządzenia z sierpnia 2007 r. nie bez znaczenia pozostaje analiza przyczyn wprowadzenia zmiany art. 135 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. przez ustawę z 3 października 2008 r. Zdaniem Sądu Najwyższego: „Zmiany były wynikiem usuwania usterek powstałych przy włączaniu do systemu prawa wewnętrznego regulacji unijnych, które podlegały uwzględnieniu także przed zmianą w procesie interpretacji implementującej je ustawy; ingerencja ustawowa

w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę 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, miała zatem charakter redakcyjny, a nie merytoryczny” (Sąd Najwyższy w piśmie z 11 stycznia 2018 r., BSA I-055-749/17). Ponadto, zgodnie z wyrażoną przez Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt III CZP 34/15 zasadą ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa miejscowego, sejmik województwa, podejmując uchwałę z czerwca 2011 r. uwzględnił uprzedni stan prawny w zakresie istniejącego obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego rozporządzeniem wojewody z sierpnia 2007 r. Toteż przyjęcie nowego aktu prawa miejscowego o utworzenie o.o.u. nie zwiększyło ani ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, ani nie zniósło uprawnień w przedmiocie roszczeń z art. 129 p.o.ś. Oznacza to, że skarżąca nr 2 nie była pozbawiona możliwości dochodzenia roszczenia w zakreślonym ustawowo terminie.

Z powyższych rozważań należy wyprowadzić następujące konkluzje. Przede wszystkim ustawodawca dokonując zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. (przepisu upoważniającego) na podstawie art. 144 pkt 21 (przepisu zmieniającego) u.u.i.ś. nie zmienił istotnych elementów normy upoważniającej, która z tego pierwszego przepisu wynika. Nie zmieniła się konstytucyjna kategoria aktów wykonawczych (dotychczas było to rozporządzenie, a po zmianie jest uchwała, ale w obu przypadkach chodzi o akt prawa miejscowego). Mimo zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego (z wojewody na sejmik województwa) należy on do kategorii organów wyposażonych przez przepisy ustrojowe do tworzenia aktów tego samego rodzaju (czyli aktów prawa miejscowego). Nie zmieniły się także wytyczne i zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym, gdyż przyjęcie nowego aktu wykonawczego nie miało charakteru merytorycznego. Nadto podkreślenia wymaga, że ustawodawca, dokonując zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. stosownie do art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 u.z.p.z., utrzymał w mocy dotychczasowe akty wykonawcze. Nastąpiło to w taki sposób, który nie naruszył istotnych kanonów techniki prawodawczej, co oznacza, że zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie wpłynęła na bieg terminu określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

4. Reasumując przeprowadzoną analizę, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś., rozumiany w ten sposób, że nie

doprowadza do utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem 15 listopada 2008 r., **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 94 Konstytucji.

Jednocześnie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek