



PK VIII TK 19.2017

K 2/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	03. 07. 2017
L.dz. L. zał.	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że „art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2016 r, poz. 672 ze zm.) jest niezgodny z:

- art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175, ze zm.),
- art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”
- 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., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.), w zakresie, w jakim ustanawia termin 2 lat na wystąpienie z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1 – 3 tegoż artykułu, jest zgodny z art. 2 , art. 64 ust. 2 w związku**

z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.);

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

U Z A S A D N I E N I E

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) zakwestionował konstytucyjność przepisu art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska).

Zauważyć przy tym należy, że w *petitum* wniosku RPO wskazana została niewłaściwa data uchwalenia wymienionej ustawy, tj. 16 kwietnia 2004 r. Jest to data uchwalenia ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm., dalej: ustawa o ochronie przyrody).

W związku z tym stwierdzić należy, że z uzasadnienia wniosku Rzecznika jednoznacznie wynika, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest przepis art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska.

W ocenie Rzecznika, kwestionowany przepis narusza wzorce z art. 2, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm., dalej: Protokół Nr 1 do Konwencji).

Uzasadniając podniesione zarzuty, RPO wskazał m.in., że określony w kwestionowanym przepisie dwuletni termin dotyczy dochodzenia wszystkich

roszczeń przyznanych przez art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska, niezależnie od tego, w jakim trybie są dochodzone. Odnosi się bowiem zarówno do roszczeń o odszkodowanie powstałych na tle ograniczeń wprowadzonych ze względu na ochronę zasobów środowiska, które dochodzone są w trybie mieszanym, tj. na początku w postępowaniu administracyjnym, a w przypadku niezadowolenia z rozstrzygnięcia organu administracji publicznej – na drodze sądowej przed sądem powszechnym, jak i pozostałych roszczeń, w tym roszczeń o wykup, które dochodzone są bezpośrednio na drodze sądowej w postępowaniu cywilnoprawnym przed sądami powszechnymi. Termin ten ma charakter zawity. Konsekwencją upływu terminu zawitego (prekluzyjnego) jest wygaśnięcie prawa lub uprawnienia. Objętych prekluzą uprawnien, co do zasady, nie można bowiem dochodzić w drodze powództwa. RPO zwrócił ponadto uwagę, że, niezależnie od terminu zawitego wprowadzonego przez art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, roszczenia, o których mowa w ust. 1 – 3 tegoż artykułu, podlegają – jako roszczenia majątkowe – przedawnieniu na zasadach ogólnych, tj. w terminach określonych przez art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm., dalej: k.c.).

Rzecznik stwierdził, że, analogiczne jak w art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska, roszczenia związane z ograniczeniem możliwości zagospodarowania nieruchomości *przewiduje wiele przepisów prawnych, jednakże co do zasady możliwość ich dochodzenia nie jest ograniczona prekluzyjnym terminem* (uzasadnienie wniosku, str. 6). W tym kontekście wskazał m.in. na przepisy: art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.); art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm., dalej: Prawo wodne); art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm., dalej: Prawo geologiczne i górnicze); art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5 i art. 125

ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 1774 ze zm., dalej: u.g.n.).

RPO zarzucił, iż niezgodne z Konstytucją jest ograniczenie krótkim terminem zawitym prawa do wystąpienia z roszczeniami przez właścicieli nieruchomości, których sposób korzystania z tychże nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska. Rzecznik podkreślił przy tym, że ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska mogą spowodować pozbawienie właściciela realnej korzyści z przedmiotu własności. Zdaniem RPO, stanowią przez to nieproporcjonalne ograniczenie, podlegające konstytucyjnej ochronie, prawa własności, co prowadzić ma do naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w krańcowych przypadkach – do naruszenia istoty prawa własności, wbrew postanowieniom art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

W ocenie Rzecznika, przewidziany w zaskarżonym przepisie krótki termin na zgłoszenie roszczeń związanych ze zrekompensowaniem utraty wartości nieruchomości spowodowanej wskazanymi ograniczeniami rodzi poważne wątpliwości co *do realności* owych roszczeń, gdyż w wielu przypadkach roszczenia te mogą wygasnąć, zanim uprawnieni *uświadomią sobie ich istnienie*. Informacje o wprowadzanych ograniczeniach dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości, jak również informacje o dostępnych roszczeniach i zawitym terminie ich zgłaszania nie są *indywidualnie komunikowane uprawnionym*.

Rzecznik zwrócił przy tym uwagę, że prawne ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości związane z ochroną środowiska, ze swej istoty, nie zawsze przekładają się od razu na ograniczenie dotychczasowego, faktycznego sposobu korzystania z tejże nieruchomości. W związku z tym, w wielu przypadkach świadomość wprowadzanych ograniczeń pojawia się u osób uprawnionych dopiero w momencie wszczęcia bądź realizacji procedur inwestycyjnych. W tej sytuacji uprawnieni mogą zostać pozbawieni, bez swojej winy, możliwości dochodzenia przysługujących im roszczeń. Zdaniem

Rzecznika, w sposób oczywisty jest to niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Brak realnej możliwości dochodzenia roszczeń stoi również w sprzeczności z wypracowaną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dalej: ETPCz, na tle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, zasadą *właściwej równowagi* pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki.

Według RPO, *ograniczenie krótkim zawitym terminem możliwości podnoszenia roszczeń mających rekompensować ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska (...) pozwala postawić zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 2 Konstytucji i art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (uzasadnienie wniosku, str. 20).

W ocenie Rzecznika, kwestionowana regulacja prowadzi także do nierównego, dyskryminującego traktowania roszczeń właścicieli i innych uprawnionych z tytułu ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska, w porównaniu do roszczeń właścicieli nieruchomości, objętych ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na inne cele publiczne. Nierówne traktowanie polegać ma na wprowadzeniu w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska zawitego, krótkiego terminu występowania z roszczeniami opartymi na ograniczeniach zagospodarowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, który to termin nie występuje w regulacjach prawnych odnoszących się do innych ograniczeń w zagospodarowaniu ze względu na cele publiczne, co uzasadniać ma zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik podkreślił przy tym, że brak jest podstaw do twierdzenia, iż dolegliwość ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska jest, co do zasady, mniejsza

niż ograniczeń tego rodzaju wprowadzanych ze względu na inne cele publiczne. Jego zdaniem, w wielu przypadkach ograniczenia wynikające z norm ustanawiających określone formy ochrony przyrody mogą być nawet zdecydowanie dalej idące niż porównywalne ograniczenia wynikające *choćby* z *aktów planowania przestrzennego*.

RPO podniósł ponadto, że ocena wpływu ograniczeń zagospodarowania nieruchomości, wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska, na zakres uprawnień właścicielskich w stosunku do nieruchomości powinna być dokonywana z uwzględnieniem uwarunkowań konkretnych nieruchomości i form ochrony przyrody na niej ustanowionych. Zakres ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości jest bowiem zróżnicowany i zależy od obejmującej nieruchomość formy ochrony środowiska.

Rzecznik stwierdził, że najszerszy katalog zakazów ograniczających zagospodarowanie nieruchomości przewiduje ustawa o ochronie przyrody wobec parków narodowych i rezerwatów przyrody, m.in w przepisach art 15 ust. 1 pkt 1, pkt 6 i pkt 11. Z kolei, w odniesieniu do formy ochrony określanej jako *Natura 2000* przepis art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabrania podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony określonego obszaru. Katalog takich działań nie jest określony w ustawie, a więc stopień ograniczeń uprawnień właścicieli nieruchomości będzie się różnił w zależności od uwarunkowań dotyczących konkretnych nieruchomości i specyfiki obszarów Natura 2000 obejmujących te nieruchomości. Według RPO, potencjalne ograniczenia uprawnień właścicielskich na podstawie przepisu art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody mogą być bardzo daleko idące, w szczególności przez to, iż przepis ten zabrania podejmowania jakichkolwiek działań mogących nie tylko samodzielnie, ale także pośrednio, poprzez inne działanie, znacząco negatywnie oddziaływać *na cele ochrony obszaru Natura 2000*. Zasada oceny kumulatywnych skutków działań może bowiem powodować, iż nawet drobne, samoistnie niezmiennające

warunków środowiskowych działania mogą być uznane za zakazane w świetle art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, co może spowodować, że prawo własności nieruchomości zaliczonej do sieci obszarów Natura 2000, podobnie jak w przypadku parków narodowych czy rezerwatów, *zostanie wyzute ze wszystkich uprawnień przynoszących korzyści majątkowe dla właściciela*.

W tym kontekście RPO stwierdził, iż ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę przyrody może zatem – w krańcowych przypadkach – prowadzić do tak radykalnego ograniczenia możliwości korzystania z pozostałych uprawnień właścicielskich, *iz zasadnym będzie porównywanie tej sytuacji z wywłaszczeniem rozumianym jako przymusowa ingerencja władzy państwowej w sferę majątku jednostki, odejmująca prawo własności na cele publiczne* (uzasadnienie wniosku, str. 22).

W ocenie RPO, *tak dalece idące ograniczenia są naruszeniem istoty prawa własności, jeżeli nie zapewnia się właścicielom odpowiedniej rekompensaty od organów publicznych, mającej wypełniać konstytucyjną zasadę proporcjonalności ingerencji i wypracowaną w orzecznictwie ETPCz zasadę właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym* (uzasadnienie wniosku, str. 23). W kontekście właściwego wyważenia interesu publicznego i prywatnego niezapewnienie słusznego odszkodowania może być uznawane za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez ingerencję w prawo własności. Rzecznik stwierdził, że wprowadzenie w zaskarżonym przepisie krótkiego, prekluzyjnego terminu na zgłoszenie roszczeń powoduje, iż roszczenie to ma charakter iluzoryczny, a przez to ochrona istoty prawa własności w takich przypadkach jest pozorna.

RPO za nieuzasadniony uznał pogląd, zgodnie z którym badanie proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń prawa własności, w kontekście naruszenia jego istoty, powinno dotyczyć jedynie stanu istniejącego w momencie wprowadzanych ograniczeń. Podniósł ponadto, że ograniczenie przez ustawodawcę możliwości dochodzenia roszczeń przez wprowadzenie krótkiego

prekluzyjnego terminu do ich wniesienia niewątpliwie służy wartości konstytucyjnej w postaci zachowania równowagi finansów publicznych. Jednak *niezbędność wprowadzenia tak krótkiego terminu budzi znaczne wątpliwości, a skutek polegający na wygaśnięciu roszczeń zgłoszonych po jego upływie jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności sensu stricto* (uzasadnienie wniosku, str. 25). Rzecznik stwierdził, że *ograniczenia dotyczące sposobu korzystania z nieruchomości, wynikające z przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska, istotnie ingerują w treść chronionego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa własności. Ograniczenie zaś w art. 129 ust. 4 p.o.ś. prekluzyjnym, krótkim terminem możliwości dochodzenia przyznanych przez art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. roszczeń mających rekompensować skutki ograniczeń, jest nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa własności, gdyż niejako automatycznie wygasza wszystkie roszczenia niezależnie od stopnia ograniczenia uprawnień właścicielskich* (uzasadnienie wniosku, str. 26). W ocenie Rzecznika, w przypadku bardzo daleko idących ograniczeń prawa własności, nabierających cech faktycznego wywłaszczenia, wygaszenie takich roszczeń godzi w istotę prawa własności, jaką jest jego wartość (użyteczność) dla właściciela

RPO podniósł ponadto, w kontekście zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, że ustawodawca, przyznając roszczenia mające rekompensować ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, wprowadzone ze względu na ochronę środowiska, powinien ukształtować je w sposób pozwalający uprawnionym podmiotom na realne skorzystanie z nich. *Konstrukcja roszczenia z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie pozwala jednak uznać je za skuteczny i rzeczywisty środek ochrony praw właścicieli, o którym mowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (uzasadnienie wniosku, str. 27). W tym kontekście Rzecznik wskazał, iż szczególnie problematyczna jest możliwość korzystania z tych roszczeń w przypadku nieruchomości wytypowanych jako proponowane obszary

sieci Natura 2000 (tj. notyfikowanych Komisji Europejskiej, ale jeszcze przez nią niezatwierdzonych, a w konsekwencji niezaliczonych jeszcze rozporządzeniem do sieci obszarów Natura 2000), gdyż dla wprowadzenia ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w sposób określony przez art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nie jest konieczne wydanie żadnego aktu powszechnie obowiązującego prawa. Wystarczające jest umieszczenie obszarów obejmujących te nieruchomości na liście sporządzanej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i przekazywanej Komisji Europejskiej po jej zatwierdzeniu uchwałą Rady Ministrów, która nie jest promulgowana w żadnym oficjalnym dzienniku urzędowym, co *wyduje się na gruncie konstytucyjnym uniemożliwiać określenie jakichkolwiek terminów prekluzyjnych odwołujących się do momentu jej powstania*. Zdaniem RPO, brak możliwości ustalenia w takich przypadkach początkowego terminu dochodzenia roszczeń przyznanych na podstawie art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska oznacza, iż, w istocie, ustawodawca nie przyznał tych roszczeń właścicielom nieruchomości leżących na terenie proponowanych obszarów sieci *Natura 2000*. Termin ich dochodzenia liczy się bowiem od momentu wejścia w życie powszechnie obowiązującego przepisu prawa wprowadzającego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Właściciele nieruchomości leżących na obszarze *Natura 2000* będą mogli skorzystać z prawa do wystąpienia z roszczeniami na podstawie art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska dopiero po zaliczeniu ich nieruchomości do tegoż obszaru rozporządzeniem wydanym przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Rzecznik zauważył ponadto, że sposób wprowadzania ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości, *skomplikowany charakter ich treści oraz możliwa nieprecyzyjność zapisów w nich zawartych powoduje, iż nawet działający zgodnie z regułami przezorności i dbałości o własne interesy właściciel może nie mieć świadomości ich pełnego zakresu i sposobu, w jaki oddziałują one na jego nieruchomość* (uzasadnienie wniosku, str. 28). W aktach prawnych

wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości będących aktami powszechnie obowiązującego prawa, *które są podstawą roszczeń z art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska*, z reguły brak jest informacji o przesłankach i trybie dochodzenia tychże roszczeń, w tym informacji o konieczności ich wniesienia w *krótkim terminie zawitym*. RPO zwrócił przy tym uwagę, że, ze względu na sposób ogłaszania aktów prawa miejscowego, właściciele nieruchomości nie są indywidualnie informowani o objęciu nieruchomości tymi aktami prawnymi i zmianami w sposobie wykonywania uprawnień właścicielskich z nich wynikającymi. W przypadku wprowadzania ograniczeń poprzez akt prawa miejscowego nie są także przeprowadzane żadne indywidualne postępowania z udziałem właściciela konkretnej nieruchomości, w których mógłby on uzyskać wiedzę o przysługujących mu roszczeniach i trybie ich dochodzenia.

RPO po raz kolejny podkreślił, że w przypadku wprowadzenia formy ochrony związanej z obszarem Natura 2000 właściciel nie jest w stanie jednoznacznie określić, w jaki sposób będzie mógł korzystać z nieruchomości, w szczególności gdy negatywne skutki dla tego obszaru mogą wynikać z przedsięwzięć wywierających taki skutek pośrednio, w wyniku kumulacji różnych oddziaływań, które samodzielnie negatywnych skutków nie wywołują. Właściciel nieruchomości może zatem nie zdawać sobie sprawy, iż wejście w życie rozporządzenia zaliczającego konkretną nieruchomość do sieci obszarów Natura 2000 uniemożliwia lub istotnie ogranicza mu korzystanie z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Natomiast w momencie, gdy poweźmie on wiedzę o powstałych ograniczeniach, skorzystanie z roszczeń przewidzianych przez art. 129 p.o.ś. może być już niemożliwe ze względu na upływ terminu określonego w ust. 4 tegoż artykułu.

Rzecznik wskazał ponadto, że zasada *ius civile vigilantibus scriptum est* nie uzasadnia skrócenia do 2 lat terminu do wniesienia roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska, liczonego od momentu

wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania przez uprawnionego z nieruchomości. Wymóg dbałości zainteresowanego o swoje prawa musi być bowiem odnoszony do zwyczajowego poziomu przeciętnego obywatela, który bez przekraczającego jego możliwości zaangażowania jest w stanie ocenić swoją sytuację prawną i podjąć adekwatne środki prawne. Dwuletni termin na wnoszenie roszczeń z art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska nie gwarantuje, iż osoby wykazujące właściwą w danej sytuacji aktywność i staranność będą w stanie dokonać racjonalnej analizy swojej sytuacji prawnej. W wielu sytuacjach niemożność korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób ujawni się dopiero w trakcie realizacji procesów inwestycyjnych, których przebieg ze swej istoty, ale również potencjalnej przewlekłości działania organów publicznych, może być długotrwały.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, RPO podniósł, że, w świetle orzecznictwa ETPCz, nie można stwierdzić, iż *ograniczenie możliwości zgłoszenia roszczeń z art. 129 ust. 1 – 3 p.o.ś. dwuletnim terminem zawitym może być uznane za zachowujące „właściwą równowagę”*. Szczególnie ewidentne jest to w przypadku bardzo poważnych ograniczeń uprawnień właścicieli nieruchomości położonych na obszarze parków narodowych, rezerwatów i niektórych obszarów Natura 2000 (uzasadnienie wniosku, str. 33). W takim przypadku przepisy prawne powinny zapewniać właścicielom nieruchomości możliwość domagania się przynajmniej wykupu nieruchomości, gdy stwierdzą oni, iż nieruchomość straciła dla nich całkowicie swoją użyteczność, a dalsze obciążenie ich własności ciężarami publicznymi przekracza, w ocenie tych właścicieli, zdolność do ich dalszego znoszenia. W ocenie Rzecznika, o zachowaniu *właściwej równowagi* trudno mówić także w sytuacji, gdy uprawniony nie miał możliwości podniesienia swoich roszczeń w zawitym dwuletnim terminie ze względu na długotrwałość postępowań sądowych bądź administracyjnych dotyczących nabycia własności nieruchomości bądź ustalenia jej stanu prawnego. Dotyczy to sytuacji, gdy ze

względem na charakter wprowadzonych ograniczeń świadomość ich powstania ujawnia się dopiero w momencie przystąpienia do realizacji zamierzenia inwestycyjnego, co może nastąpić już po upływie terminu na zgłoszenie roszczenia w trybie art. 129 Prawa ochrony środowiska.

Zdaniem Rzecznika, utrudniona czy wręcz całkowicie niedostępna w wielu przypadkach możliwość wystąpienia z roszczeniami w terminie określonym przez art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska nie zapewnia właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym a prywatnym. Tym samym kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z wzorcami z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej RPO zwrócił uwagę na tożsamość przesłanek powstawania roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska oraz roszczeń przysługujących właścicielom nieruchomości z tytułu ograniczeń w zagospodarowaniu tychże nieruchomości wprowadzonych ze względu na inne cele publiczne niż ochrona środowiska. Podniósł przy tym, że przesłanką wystąpienia z roszczeniem z art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska jest wprowadzone aktem normatywnym ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości powodujące, iż korzystanie z niej lub z jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Rzecznik wskazał, że, analogicznie, przesłankami roszczeń przewidzianych w przepisach art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 187 ust. 1 Prawa wodnego są uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, odpowiednio, w związku z uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego albo wejściem w życie aktu prawa miejscowego. Powołał się także na regulacje zawarte w przepisach art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5 i art. 125 ust. 3 u.g.n. oraz art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg

publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2031 ze zm., dalej: specustawa drogowa). W ocenie Rzecznika, *przesłanką wszystkich tych roszczeń jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości dla ochrony społecznie użytecznych interesów, którego skutkiem jest niemożność dalszego wykorzystywania nieruchomości w sposób dotychczasowy* (uzasadnienie wniosku, str. 35). To ograniczenie uprawnień właścicieli do korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy i w takich okolicznościach RPO uznał za cechę relewantną, stanowiącą o podobieństwie sytuacji prawnej podmiotów, którym przyznano przedmiotowe roszczenia. Jego zdaniem, podmioty te powinny być więc równo traktowane w zakresie możliwości skorzystania z środków prawnych pozwalających na zrekompensowanie im szkód majątkowych związanych ze znacznym ograniczeniem jednego z podstawowych atrybutów prawa własności, jakim jest prawo swobodnego korzystania z przedmiotu własności.

Rzecznik podkreślił, że, poza przepisem art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, żadna z wymienionych przez Niego regulacji nie przewiduje wygaśnięcia roszczeń ze względu na niezgłoszenie ich w terminie zawitym. *Tymczasem prekluzyjny i stosunkowo krótki termin na zgłoszenia roszczeń przewidziany jest jedynie w odniesieniu do roszczeń z art. 129 ust. 1 p.o.ś., podczas gdy możliwość dochodzenia innych wskazanych powyżej roszczeń nie jest ograniczona terminem prekluzyjnym, a ograniczenia w możliwości ich dochodzenia wynikają jedynie z ogólnej zasady przedawnienia roszczeń odszkodowawczych* (uzasadnienie wniosku, str. 35). RPO podniósł przy tym, że *ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń terminem zawitym pogarsza sytuację uprawnionego, gdyż prekluzja roszczeń następuje z mocy prawa i nie ma możliwości przerwania jej biegu*. Instytucja przedawnienia jest zaś w polskim prawie cywilnym uregulowana jako zarzut procesowy, po którego upływie roszczenie nie wygasa, tylko przekształca się w zobowiązanie naturalne. Bieg przedawnienia może ulec zawieszeniu (art. 121 k.c.) i przerwaniu (art. 123 k.c.).

Według Rzecznika, wskazane we wniosku okoliczności *pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, iż ustawodawca zróżnicował ochronę praw właścicieli nieruchomości, objętych ograniczeniami w zagospodarowaniu nieruchomościami* (uzasadnienie wniosku, str. 36). Przedmiotowe zróżnicowanie ochrony prawa własności *nie znajduje uzasadnienia, gdyż odmienny reżim dochodzenia roszczeń z tytułu ograniczeń uprawnień właścicielskich na cele publiczne nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych* (tamże). RPO podkreślił przy tym, że sytuacja faktyczna i prawna właścicieli nieruchomości, których sposób zagospodarowania został ograniczony ze względu na ochronę środowiska, i właścicieli nieruchomości, których sposób zagospodarowania został ograniczony ze względu na inne cele publiczne, *nie różni się w sposób uzasadniający ich odmienne traktowanie*. We wszystkich tych przypadkach właściciele nieruchomości, na skutek wprowadzonych ograniczeń lub wywłaszczenia części ich nieruchomości, nie mogą bowiem korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób, co oznacza poważne ograniczenie ich prawa własności. Ograniczenie to wynika z ingerencji organów publicznych działających w imię interesu publicznego.

W ocenie Rzecznika, stopień tej ingerencji nie uzasadnia przyznania mniejszej ochrony właścicielom nieruchomości objętych ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska. RPO po raz kolejny podkreślił, że w wielu przypadkach ograniczenia mające na celu ochronę środowiska ingerują znacznie głębiej w sferę uprawnień właścicielskich w porównaniu do ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości uzasadnionych innymi celami o charakterze publicznym. W tym aspekcie RPO wskazał m.in., iż sformułowany w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody *katalog zakazów (...) jest tak daleko idący, iż trudno wyobrazić sobie dopuszczalność wprowadzenia dalej idących ograniczeń przez regulacje planistyczne czy akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy Prawo wodne* (uzasadnienie wniosku, str. 36).

Zdaniem RPO, *stopień ingerencji publicznej* motywowanej ochroną środowiska w zakres uprawnień właścicielskich uzasadniałby wręcz uprzywilejowanie ich w zakresie należnej rekompensaty. W żadnym razie charakter ingerencji nie uzasadnia natomiast dyskryminacji tej grupy właścicieli nieruchomości pod kątem możliwości domagania się przez nich wykupu nieruchomości przez organy publiczne. Cele publiczne takie jak ochrona przyrody, zagwarantowanie ładu przestrzennego czy budowa infrastruktury drogowej mają przy tym *podobną wagę*. Nie ma też bezpośredniego związku *między samym celem publicznym, jakiemu ma służyć dane ograniczenie prawa własności, a możliwością dochodzenia roszczeń o wykup nieruchomości dotkniętej ograniczeniami* (uzasadnienie wniosku, str. 37).

W ocenie Rzecznika, brak jest również wartości konstytucyjnych, które mogłyby uzasadniać konieczność *prekluzji roszczeń* z art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska. W tym kontekście RPO zauważył, że wprowadzenie zawitego terminu na zgłaszanie tych roszczeń pozwala w przybliżeniu oszacować skalę wydatków publicznych potrzebnych na ich zaspokojenie, a przez to zaplanować utworzenie odpowiednich rezerw środków finansowych, co niewątpliwie jest zjawiskiem korzystnym dla równowagi finansów publicznych. Jednakże *skala potencjalnych roszczeń wynikających z ograniczeń nieruchomości podyktowanych przepisami o ochronie środowiska nie jest istotnie wyższa w porównaniu do innych, analizowanych (...) roszczeń z tytułu ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości ze względu na interes publiczny* (tamże). Zdaniem Rzecznika, *także z tego powodu*, dyskryminującego traktowania właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska nie można uzasadniać koniecznością ochrony stabilności finansów publicznych.

W konsekwencji RPO stwierdził, iż wynikające z zaskarżonej regulacji ograniczenie dwuletnim terminem zawitym dochodzenia roszczeń określonych w art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska jest niezgodne z konstytucyjną

zasadą równości. Zróżnicowanie dopuszczalności podniesienia roszczeń rekompensujących istniejące ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości nie spełnia bowiem kryteriów relewantności i proporcjonalności zróżnicowania ochrony prawnej podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie można także zidentyfikować innych wartości konstytucyjnych, które mogłyby uzasadniać zróżnicowanie ochrony właścicieli nieruchomości ze względu na naturę ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku Rzecznika wynika, iż jako wzorce kontroli wskazał On przepisy:

- art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji;
- art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;

- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;

Art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, *każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*

Przepis ten wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego mu prawa własności, będącego podstawą prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim. Nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony praw majątkowych, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono

funkcjonuje. Wyznacznikami dopuszczalności ograniczeń prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji są normy wyrażone w jej art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest przy tym przepisem szczególnym w stosunku do jej art. 31 ust. 3 i przy badaniu dopuszczalności ograniczeń prawa własności normy wyrażone w tych dwóch przepisach stosuje się kumulatywnie. Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi więc uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 81 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, *własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*.

Przepis ten określa przesłanki i granice ograniczenia prawa własności. Nie odnosi się do innych praw majątkowych. Wyraża w sposób jednoznaczny i wyraźny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Zawarte są w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności o charakterze formalnym (dopuszczalność ograniczenia jedynie w drodze ustawy), jak i materialnym (zakaz naruszenia istoty prawa własności), które stanowią kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Zawarty w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej zakaz naruszania istoty prawa własności ma charakter bezwzględny. Naruszenie istoty prawa majątkowego występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej lub w ogóle uniemożliwiają korzystanie z tego prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25

maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31).

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości w postaci bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Ze sformułowanej w tym przepisie zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*). Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela [*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23].

Przepis art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji stanowi:

Art. 1. Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi

zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Przepis ten zawiera trzy zasady. Pierwsza gwarantuje poszanowanie mienia. Druga dopuszcza możliwość pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada stanowi, że państwa uprawnione są m.in. do uregulowania sposobu korzystania z mienia zgodnie z interesem powszechnym. Użyte w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji pojęcie *mienie* ma znaczenie autonomiczne i nie ogranicza się do własności rzeczy. W rozumieniu tego przepisu za *mienie* mogą być uważane również niektóre inne prawa i korzyści majątkowe. Odnosi się to zarówno do istniejącego mienia, jak i do wartości majątkowych, w tym także wierzytelności i roszczeń, w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uprawnione oczekiwanie ich realizacji (*vide* – M. Nowicki, *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wydanie VII, 2015 r., komentarz do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności, Lex/el).

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela.

Przedmiotowa zasada opiera się na wymaganiu 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 jej działania mogą pociągnąć za sobą. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 8; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Uprawnienia przyznane obywatelowi przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Zakazane jest tworzenie prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK z 2017 r., seria A, poz. 14).

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i

faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje *podobne* zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, a przy tym wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 czerwca 2001 r. sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, *własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*

Na gruncie tego przepisu można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnych praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko zatem nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Zawiera konstytucyjną wytyczną dla ustawodawcy, obowiązującą podczas regulowania zasad ochrony wskazanych w nim praw. Nakazuje bowiem, aby była ona równa dla wszystkich, nie rzutuje natomiast na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117 oraz 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107). Obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym jest obowiązany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tych względów przepis ten powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych – jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej

kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (*vide* – L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., uwagi do art. 64, str. 16 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83; 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

Przepis art. 129 Prawa ochrony środowiska stanowi:

Art. 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.

5. *W sprawach, o których mowa w ust. 1-4, nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.*

W cytowanym przepisie wprowadzono rozwiązanie umożliwiające wystąpienie z żądaniem wykupienia nieruchomości lub jej części albo zapłaty odszkodowania w sytuacji, gdy na skutek wprowadzenia określonych form ochrony przyrody albo ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania nastąpi poważne ograniczenie prawa własności i innych praw rzeczowych (*vide* – K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2016 r., Wolters Kluwer, komentarz do art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Przepis art. 129 Prawa ochrony środowiska dotyczy zatem roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzanymi ze względu na ochronę środowiska.

Zgodnie z art. 130 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez:

- 1) *poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody;*
- 2) *ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne;*
- 3) *wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.*

Do form ochrony przyrody przewidzianych ustawą o ochronie przyrody, w przypadku wprowadzenia których ustawodawca przewiduje możliwość ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości, należy zaliczyć: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, obszary Natura 2000 (*vide* – K. Gruszecki,

Prawo ochrony środowiska, Komentarz, op. cit., komentarz do art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody zabrania się m.in.: budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody (pkt 1); prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (pkt 11); wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (pkt 22).

W myśl zaś art. 17 ust. 1 tej ustawy w parkach krajobrazowych mogą być wprowadzone zakazy m.in.:

- likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych (pkt 3);
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwośuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych (pkt 5);
- budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych oraz od zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego (pkt 7);

- lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego (pkt 8).

Zgodnie z art. 17 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody, w parku krajobrazowym, w strefach ochrony krajobrazów, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 7 tej ustawy, wprowadza się:

- dla terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – zakazy lokalizowania nowych obiektów budowlanych oraz zalesiania (pkt 1);
- dla terenów nieobjętych takim planem – zakazy lokalizowania nowych obiektów budowlanych, lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej, lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m oraz zalesiania (pkt 2).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, na obszarze chronionego krajobrazu mogą być wprowadzone m.in. zakazy:

- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym, przeciwoświsiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych (pkt 5);
- budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych oraz od zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego (pkt 8);
- lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego (pkt 9).

Na obszarach zaliczonych do sieci obszarów Natura 2000, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, *zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:*

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub*
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub*
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.*

Na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego może zaś być wprowadzony m.in. zakaz niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obiektu lub obszaru.

Zgodnie z art. 3 pkt 10a Prawa ochrony środowiska, obszary ciche w aglomeracji to obszary, na których nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonego wskaźnikiem hałasu LDWN, określonym w art. 112a pkt 1 lit. a tej ustawy.

Obszar cichy poza aglomeracją to obszar, który nie jest narażony na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej (art. 3 pkt 10b Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 118b ust. 1 Prawa ochrony środowiska, rada powiatu może, w drodze uchwały, wyznaczyć obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją, uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie.

Wprowadzenie ograniczeń dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości na danym terenie jest także skutkiem utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania w trybie art. 135 Prawa ochrony środowiska. Utworzenie takiego obszaru wiązać się bowiem może n.p. z zakazem prowadzenia określonej działalności oraz nakazem spełnienia przez budynki określonych wymagań technicznych (*vide* – M. Bar, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendoska, Warszawa 2011 r., str. 587).

Przepis art. 135 ust. 1 Prawa ochrony środowiska stanowi:

Art. 135. 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.

W art. 129 Prawa ochrony środowiska przewidziano dwa rodzaje roszczeń służących w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, tj. żądanie wykupu nieruchomości lub jej części (ust. 1) oraz żądanie odszkodowania (ust. 2).

Roszczenie o wykup nieruchomości przysługuje, gdy, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Jeżeli zaś w związku z tym ograniczeniem doszło do wyrządzenia szkody, przysługuje roszczenie o odszkodowanie. Różny

zakres i rodzaj ograniczeń w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub przeznaczenia nieruchomości przesądza o roszczeniach, z których może skorzystać uprawniony podmiot (*vide* – wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08; LEX nr 508805; 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 565/08, LEX nr 528219; 27 czerwca 2012 r., sygn. IV CSK 28/12, LEX nr 1228596).

Roszczenie o wykup nieruchomości przysługuje jej właścicielowi oraz użytkownikowi wieczystemu (art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska). Roszczenie o odszkodowanie przysługuje zaś właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu oraz osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (art. 129 ust. 2 i 3 Prawa ochrony środowiska).

Przesłankami odpowiedzialności przewidzianej w art. 129 Prawa ochrony środowiska są: wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości; szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, oraz związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą (*vide* – wyroki SN z dnia: 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, OSNC - ZD 2009/4/103; 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13, LEX nr 1433722 oraz postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 120/09, LEX nr 578138).

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, należy rozumieć jako ograniczenie w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, w związku z czym dopiero uszczuplenie dotychczasowego zakresu i sposobu korzystania z nieruchomości lub zmuszenie właściciela do zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości stanowi przesłankę zastosowania tego przepisu. Nie można przyjmować, że odszkodowanie miałoby przysługiwać w każdym przypadku

ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, niezależnie od ograniczeń istniejących wcześniej. W takim wypadku bowiem roszczenia z art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska odżywałyby w przypadku każdej zmiany aktu prawnego utrzymującego istniejące już ograniczenia, a odpowiedzialność odszkodowawcza byłaby oderwana od samych ograniczeń, ich zwiększenia lub zmiany. Roszczenie z art. 129 Prawa ochrony środowiska przysługuje za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkada ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkada taka może powstać wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Nie powstaje zaś, gdy kolejny akt prawny utrzymuje (także w zakresie czasowym) ograniczenia dotyczące sposobu korzystania z nieruchomości na dotychczasowym poziomie lub zmniejsza dotychczasowy poziom ograniczeń. W związku z tym termin do występowania z roszczeniami na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska rozpoczyna się od nowa wyłącznie dla osób, dla których akt prawa miejscowego wprowadza nowe, zwiększa lub przedłuża dotychczasowe ograniczenia korzystania z nieruchomości (*vide* – uchwała SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, LEX nr 2204477 oraz przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo SN).

Roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 Prawa ochrony środowiska, mogą być dochodzone w dwóch trybach.

W sytuacji, gdy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest związane z ochroną zasobów środowiska (art. 130 ust. 1 Prawa ochrony środowiska), dochodzenie roszczenia o wykup lub odszkodowanie za poniesioną szkodę odbywa się w trybie przewidzianym w art. 131 – 134 tej ustawy.

Wysokość odszkodowania ustala wówczas właściwy starosta w drodze decyzji. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od doręczenia jej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Prawo to przysługuje także w razie niewydania przez uprawniony organ decyzji ustalającej wysokość odszkodowania w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez uprawniony podmiot (art. 131 ust. 2 Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 132 Prawa ochrony środowiska, do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 130 ust. 1 tej ustawy, stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w u.g.n.

Na podstawie art. 134 Prawa ochrony środowiska, obowiązany do wypłaty odszkodowania albo wykupu nieruchomości są:

- 1) właściwa jednostka samorządu terytorialnego – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego;
- 2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody;
- 3) reprezentowany przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Skarb Państwa – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania przez ten organ rozporządzenia.

W sytuacji, gdy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest następstwem ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w art. 135 Prawa ochrony środowiska, w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości dochodzenie roszczeń wymienionych w art. 129 ust. 1 – 3 odbywa się natomiast w trybie przewidzianym w art. 136 ust. 1 tej ustawy (*vide* – wyrok SN z dnia 10 października 2008 r., sygn. II CSK 216/08, LEX nr 577165).

Przepis art. 136 ust. 1 Prawa ochrony środowiska stanowi:

Art. 136.1. W razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne.

W świetle tego przepisu tryb sporu sądowego dotyczącego wymienionych w nim roszczeń powinien zostać poprzedzony zajęciem stanowisk przez zainteresowane strony, które mogą porozumieć się pozasądowo, w zakresie obowiązku zapłaty i wysokości odszkodowania czy też żądania wykupu nieruchomości (*vide* – wyrok SN z dnia 10 października 2008 r., sygn. II CSK 216/08, *op. cit.*).

Obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest podmiot, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (art. 136 ust. 2 Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 136 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkoda, o której mowa w art. 129 ust. 2 tej ustawy, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie.

Kwestionowany we wniosku Rzecznika przepis art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska ustanawia dwuletni termin na wystąpienie z roszczeniami sformułowanymi na podstawie ust. 1 – 3 tegoż artykułu. Bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Termin ten jest terminem zawitym, a nie terminem przedawnienia. Oznacza to, że jego niezachowanie powoduje wygaśnięcie roszczenia. Roszczenia wywodzone z przepisów art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska są roszczeniami majątkowymi podlegającymi przedawnieniu (art. 117 § 1 k.c.). Roszczenia te, nie

będąc roszczeniami deliktowymi, przedawniają się na zasadach ogólnych wynikających z art. 118 k.c., tj. z upływem 10 lat. Termin ten biegnie od chwili ich powstania, tj. od dnia wprowadzenia ograniczeń korzystania z nieruchomości, gdyż wówczas przedmiotowe roszczenia stają się wymagalne (*vide* – wyroki SN z dnia: 10 października 2008 r., sygn. II CSK 216/08, *op. cit.*; 21 sierpnia 2013 r., sygn. II CSK 578/12, OSNC 2014/4/47; 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13, *op. cit.*; 2 października 2015 r., sygn. II CSK 720/14, LEX nr 1817650).

W niniejszej sprawie na wstępie odnieść należy się do kwestii formalnej dotyczącej zakresu, w jakim wniosek Rzecznika podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniosek złożony przez Rzecznika powinien zawierać uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności. W uzasadnieniu zaś konieczne jest wskazanie argumentów i dowodów na poparcie tegoż zarzutu.

W tym kontekście podnieść trzeba, że w niniejszej sprawie w uzasadnieniu wniosku RPO przedstawiona została jedynie argumentacja odnosząca się do zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w zakresie, w jakim dotyczy ona prawa właścicieli nieruchomości do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczeń sposobu korzystania z tychże nieruchomości wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska, tj. roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska.

Jak już wcześniej wskazano, zgodnie z art. 129 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, roszczenia, o których mowa w ust. 1 i 2 tegoż artykułu, przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie, o którym mowa w ust. 2, także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

We wniosku Rzecznika brak jest jednak argumentacji uzasadniającej zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji w zakresie, w jakim odnosi się ona do określonych w art. 129 ust. 3 Prawa ochrony środowiska roszczeń przysługujących użytkownikom wieczystym i osobom, które mają prawa rzeczowe do nieruchomości.

W tej części wniosek RPO nie spełnia zatem wymogów formalnych niezbędnych do jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W przedmiotowym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przystępując do oceny zarzutów podniesionych w niniejszej sprawie, zauważyć trzeba, że z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku wynika, iż Rzecznik kwestionuje konstytucyjność przepisu art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia termin 2 lat dla wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w ust. 1 – 2 tegoż artykułu. Jak wskazano bowiem w uzasadnieniu wniosku, jego *istotą (...) jest zarzut niekonstytucyjności ograniczenia krótkim terminem zawitym roszczeń właścicieli nieruchomości, których sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska. Podstawą tego zarzutu jest ustalenie, iż ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska (...) mogą być bardzo daleko idące i prowadzić do pozbawienia jej właściciela realnej korzyści z przedmiotu własności* (uzasadnienie wniosku, str. 19).

Zasadne zatem jest przyjęcie, iż podniesiony w niniejszej sprawie problem dotyczy zgodności z Konstytucją rozwiązania, w którym ustawodawca wprowadził krótki, dwuletni termin zawity do wystąpienia przez właściciela nieruchomości z roszczeniami rekompensującymi skutki wynikające z ograniczeń sposobu korzystania z tychże nieruchomości wprowadzonych ze względu na

ochronę środowiska, w sytuacji gdy ograniczenia te mogą w znacznym stopniu utrudniać, a nawet uniemożliwiać wykonywanie przez właściciela uprawnień do rozporządzenia nieruchomością i korzystanie z niej.

Sformułowane we wniosku zarzuty RPO dotyczące kwestionowanej regulacji należy uznać za nieuzasadnione.

Odnosząc się do zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zauważyć trzeba, że, jak wcześniej odnotowano, naruszenia tej zasady RPO upatruje przede wszystkim w tym, iż zaskarżone unormowanie prowadzić może do pozbawienia właścicieli nieruchomości – bez ich winy – prawa do wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska. Innymi słowy – może powodować, iż prawo to będzie miało charakter pozorny.

Zauważyć należy, że niezgodny z Konstytucją byłby przepis, który może powodować sytuacje, w których osoba uprawniona do dochodzenia roszczeń majątkowych, pomimo wykazania się starannością wymaganą we własnych sprawach, dowiaduje się o takim przysługującym jej roszczeniu po upływie terminu do jego zgłoszenia, czego skutkiem jest wygaśnięcie tegoż roszczenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 września 2006 r., w sprawie o sygn. SK 14/05, *nie może być utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący de facto do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż podlega w tym samym momencie przedawnieniu. Tego rodzaju koncepcja kreacji swoistego nudum ius wprowadza w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc złudzenie istnienia na danym odcinku skutecznych instrumentów ochrony prawnej* (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97).

Stwierdzić trzeba, iż nie ma podstaw do przyjęcia, że określony w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska termin 2 lat do wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 tej ustawy, w praktyce uniemożliwia bądź w istotny sposób ogranicza uprawnionym podmiotom realizację tego prawa, czyniąc je prawem pozornym.

Nie można w szczególności uznać, iż kwestionowany termin jest zbyt krótki, gdyż uprawnione podmioty nie są w stanie, w przewidzianym w nim czasie, stwierdzić, że zostało wprowadzone ograniczenie korzystania przez nich z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Brak jest przy tym wystarczających danych, które potwierdzałyby, iż niewystąpienie z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska, jest związane z brakiem należytej świadomości prawnej uprawnionych podmiotów, co miałoby wpływ na wygaśnięcie tychże roszczeń z uwagi na niezachowanie terminu do ich zgłoszenia, przewidzianego w kwestionowanej regulacji.

Nie można uznać za uzasadniony pogląd, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym właściciele nieruchomości są pozbawieni dostępu do informacji o wprowadzeniu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska i nie są świadomi przysługujących im z tego tytułu uprawnień, a przez to nie mają realnej możliwości korzystania z roszczeń przysługujących im na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska

Zauważyć trzeba, że rozporządzenia organów państwa i akty prawa miejscowego, wprowadzające na danym terenie te ograniczenia, są aktami prawa powszechnie obowiązującymi, które ogłaszane są na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2011 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm., dalej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zgodnie z tą ustawą, rozporządzenia wydane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów kierujących działami administracji

rządowej ogłaszane są w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 9 ust. 1 pkt 3), zaś uchwały Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*.

Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę, sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy są zaś ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zgodnie z art. 26 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego obowiązane są przy tym do udostępniania nieodpłatnie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego (pkt 1) oraz w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym (pkt 2).

Wskazać ponadto trzeba, że, w świetle uregulowań dotyczących ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, projekty aktów prawnych wprowadzających te ograniczenia na danym terenie zasadniczo są uzgadniane z właściwymi organami samorządowymi reprezentującymi społeczność lokalne.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż, w przypadku formy ochrony w postaci parku narodowego, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, określenie i zmiana jego granic może nastąpić dopiero po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe.

Rozporządzenie Rady Ministrów o określeniu i zmianie granic parku narodowego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, może być zatem wydane jedynie po wskazanym uzgodnieniu.

W odniesieniu do ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości wynikających z wprowadzenia formy ochrony przyrody w postaci parku narodowego oraz rezerwatu ochrony przyrody dodatkowo wskazać trzeba, że, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, *utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.*

Właściciel nieruchomości w obydwu przypadkach przewidzianych w tym przepisie (tj. wyrażenia zgody, jak i zastosowanie trybu wywłaszczeniowego przewidzianego w u.g.n.), uzyska niewątpliwie informację o włączeniu jego nieruchomości do parku narodowego lub rezerwatu przyrody.

Zauważyć przy tym trzeba, że wyrażenie zgody na utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody nie zamyka właścicielowi nieruchomości prawa do wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony przyrody (*vide* – K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, 2017 r., Wolters Kluwer, komentarz do art. 7 ustawy o ochronie przyrody).

Jeśli chodzi o park krajobrazowy, jego utworzenie lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody). Projekt tej uchwały wymaga zaś uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy (art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody).

Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Projekt tej uchwały wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy (art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody).

Wskazać też należy, że, zgodnie z art. 23a ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, może wyznaczyć, *w granicach krajobrazów priorytetowych*

zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody, obowiązują w danej strefie.

Na podstawie art. 23a ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, zarząd województwa, sporządzając projekt tej uchwały, obowiązany jest zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu tej uchwały, na zasadach i w trybie określonych w ustawie 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. z 2016 r., poz. 353 ze zm., dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie). W myśl zaś art. 23a ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, projekt przedmiotowej uchwały, w części dotyczącej wprowadzenia zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1a tej ustawy, wymaga ponadto uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy.

W odniesieniu do ograniczeń w sposobie użytkowania nieruchomości wynikających z formy ochrony przyrody w postaci parku krajobrazowego należy ponadto zwrócić uwagę, że ustawodawca przewidział także sytuacje, w której ograniczenia te praktycznie nie mają zastosowania.

Zgodnie bowiem z art. 24a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, *właściciele obiektów budowlanych wzniesionych przed dniem wejścia w życie planu ochrony dla parku krajobrazowego oraz uchwały, o której mowa w art. 23a ust. 1, naruszających przepisy tych aktów nie są zobowiązani do ich dostosowania.*

W myśl art. 24a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, samorząd województwa, na wniosek właściciela obiektu budowlanego, wzniesionego przed

dniem wejścia w życie aktów, o których mowa w ust. 1, rażąco naruszającego ich przepisy, może pokryć koszty dostosowania tego obiektu budowlanego do wymagań tych aktów.

Jeśli chodzi o obszary ograniczonego użytkowania, to, zgodnie z art. 35 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, *obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu 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 wojewódzki, w drodze uchwały.*

Na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, obszar organizowanego użytkowania dla zakładów lub innych obiektów, niewymienionych w ust. 2 tegoż artykułu, tworzy rada powiatu, w drodze uchwały.

Zgodnie z art. 135 ust. 3a Prawa ochrony środowiska, uprawnione organy, tworząc obszar ograniczonego użytkowania, *określają granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego.*

W aktach prawnych ustanawiających obszary ograniczonego użytkowania określone są ograniczenia w sposobie użytkowania nieruchomości znajdujących się na tym obszarze (*vide* – wyroki: Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – z dnia 14 września 2011 r., sygn. I ACa 677/11, LEX nr 1133344 i WSA w Poznaniu – z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. IV SA/Po 131/13, LEX nr 1362389).

Jeśli chodzi o obszary Natura 2000, z uwagi na argumentację podniesioną we wniosku RPO, problematyka ta wymaga szerszego omówienia.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego tej formy ochrony było związane przede wszystkim z koniecznością transpozycji do polskiego systemu prawnego dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dalej: dyrektywa siedliskowa) oraz dyrektywy 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków (obecnie – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, dalej: dyrektywa ptasia) [vide – M. Michalak, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz w perspektywie unijnej*, 2016 r., System Informacji prawnej LEX, komentarz do art. 25 ustawy o ochronie przyrody].

Zgodnie z art. 25 ustawy o ochronie przyrody, *sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: 1) obszary specjalnej ochrony ptaków; 2) specjalne obszary ochrony siedlisk; 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty*.

Zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie przyrody:

- obszar specjalnej ochrony ptaków to obszar wyznaczony zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w granicach którego ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju (pkt 3);
- specjalny obszar ochrony siedlisk to obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków (pkt 19);
- obszar mający znaczenie dla Wspólnoty to projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji, który w regionie biogeograficznym, do którego należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej

ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego; w przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania (pkt 2c).

Projekt listy obszarów Natura 2000 opracowuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, iż, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, przedmiotowy projekt wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, Minister Ochrony Środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje Komisji Europejskiej:

- 1) listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty;
- 2) szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym;
- 3) listę obszarów specjalnej ochrony ptaków.

W myśl art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, *wyznaczenie obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, które określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot*

ochrony. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, kieruje się stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej.

Zgodnie z art. 27a ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony siedlisk następuje w drodze rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, po uzgodnieniu z Komisją Europejską, w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty.

Podnieść ponadto należy, że, zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, Minister ochrony środowiska ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla obszaru Natura 2000.

Sporządzający projekt planu ochrony organ sprawujący nadzór nad obszarem, którego dotyczy projekt (właściwy dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich dyrektor urzędu morskiego), obowiązany jest umożliwić udział w pracach nad tymże projektem zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 (art. 29 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody).

Ustanowienie zaś planu ochrony poprzedza się przeprowadzeniem postępowania z udziałem społeczeństwa na zasadach określonych w dziale III rozdziale 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (art. 29 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody).

Oznacza to, że organ opracowujący projekt tego dokumentu obowiązany jest do podania do publicznej wiadomości m.in. informacji o: przystąpieniu do opracowania tegoż projektu; możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu; możliwości składania uwag i wniosków; sposobie i miejscu składania uwag i wniosków do projektu. Niezbędna dokumentacja sprawy obejmuje projekt lub

jego założenia oraz wymagane przez przepisy załączniki i stanowiska innych organów (art. 39 ust. 1 pkt 1- 4 i ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie).

Zgodnie z art. 43 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, organ opracowujący projekt obowiązany jest podać do publicznej wiadomości informacje o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią.

Zgodnie z art. 29 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 zawiera m.in.:

- określenie warunków utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, zachowania integralności obszaru Natura 2000 oraz spójności sieci obszarów Natura 2000, odnoszących się w szczególności do zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności terenów lokalizacji zabudowy możliwej bez szkody dla obszaru Natura 2000, infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, infrastruktury turystycznej i edukacyjnej, a także obszarów, które powinny być zalesione oraz obszarów wyłączonych z zalesiania (pkt 3 lit. b);
- wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 (ust. 4);

- określenie działań ochronnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację (pkt 5).

W myśl art. 9 ustawy o ochronie przyrody, zakres działań ochronnych, o których mowa w ust. 8 pkt 5 tej ustawy, może obejmować m.in. warunki zagospodarowania terenów oraz ich użytkowania, w tym w zależności od potrzeb wskazanie: terenów przeznaczonych pod zabudowę, lokalizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, lokalizacji infrastruktury turystycznej i edukacyjnej.

Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 pozwala zatem na bardziej precyzyjne określenie zakazów wynikających z ustanowienia obszaru Natura 2000, zaś zainteresowani obywatele mogą uzyskać stosowne informacje o wprowadzonych w związku z obszarem Natura 2000 ograniczeniach na etapie sporządzania tego planu.

Reasumując, istniejące regulacje prawne umożliwiają właścicielom nieruchomości uzyskiwanie informacji, iż na określonych obszarach zostały ustanowione ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości ze względu na konieczność zapewnienia ochrony środowiska, zanim upłynie kwestionowany dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniami wynikającymi z tychże ograniczeń.

Za niezasadny należy także uznać zarzut, iż kwestionowana regulacja pozbawia prawa do dochodzenia roszczeń z art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska właścicieli nieruchomości, do których, na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, mają zastosowanie ograniczenia określone w art. 33 ust. 1 tej ustawy.

W świetle art. 5 w zw. z art. 27a ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, obszary mające znaczenie dla Wspólnoty istotnie istnieją jako forma prawna od momentu zatwierdzenia ich, jako takich, przez Komisję Europejską, aż do wyznaczenia przez Ministra Ochrony Środowiska jako specjalnych obszarów

ochrony siedlisk. Wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 25 ustawy o ochronie przyrody regulacji, zgodnie z którą obszary mające znaczenie dla Wspólnoty są wprost uznane za składające się na sieć Natura 2000, powoduje, iż w okresie przejściowym są one traktowane tak jak obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk – w związku z czym podlegają tym samym regulacjom prawnym, tzn. wszystkim przepisom tej ustawy dotyczącym terenów Natura 2000, w tym ograniczeniom wynikającym z jej art. 33 (*vide* – M. Michalak, *op. cit.*, komentarz do art. 25 ustawy o ochronie przyrody).

Ograniczenia, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zostały rozszerzone na podstawie art. 33 ust. 2 tej ustawy, który stanowi:

Art. 33. (...).

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk.

Artykuł 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody rozszerza zatem wprost zastosowanie zakazu podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na tereny Natura 2000 na proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, przekazanej przez Ministra Ochrony Środowiska do zatwierdzenia przez Komisję Europejską, które jeszcze nie zostały przez nią zatwierdzone.

Zauważyć jednak trzeba, że w przypadku, gdy *proponowane* obszary mające znaczenie dla Wspólnoty znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, zostaną zatwierdzone przez Komisję Europejską i wyznaczone przez Ministra Ochrony Środowiska jako specjalne obszary ochrony siedlisk, będą one nadal podlegały ograniczeniom przewidzianym w art. 33 ust. 1 tej ustawy.

Nie ma przeszkód, aby termin dochodzenia roszczeń określony w art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska był wówczas liczony od dnia wejścia w życie rozporządzenia o wyznaczeniu specjalnego obszaru ochrony siedlisk na danym terenie. Możliwe jest zatem dochodzenie w tym trybie roszczeń także z tytułu ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości za okres od umieszczenia danych obszarów na liście wskazanej w art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody do czasu zatwierdzenia ich przez Komisję Europejską jako obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia następnie jako specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Właściciele nieruchomości nie tracą zatem prawa do dochodzenia roszczeń ze względu na unormowanie zawarte w art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej ewentualnego wyłączenia możliwości dochodzenia przez właścicieli nieruchomości roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 33 ust. 2 tej ustawy w sytuacji, gdy obszar, na którym te nieruchomości się znajdują, nie zostanie zatwierdzony przez Komisję Europejską jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty i w związku z tym nie zostanie wyznaczony jako specjalny obszar ochrony siedlisk – stwierdzić należy, iż nie jest to związane z ustanowieniem przez ustawodawcę kwestionowanego dwuletniego terminu zawitego do dochodzenia wskazanych roszczeń.

Podkreślić trzeba, iż uniemożliwienie w tym przypadku określenia rozpoczęcia biegu terminu wystąpienia z roszczeniami z art. 129 ust. 1 – 2 ustawy o ochronie przyrody – co, w ocenie Rzecznika, stanowić ma przyczynę wyłączenia możliwości realizacji tego prawa – wynika z omawianych regulacji ustawy o ochronie przyrody, dotyczących umieszczenia proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 (ewentualnego braku unormowania dotyczącego wyznaczania tej listy w formie aktu powszechnie obowiązującego prawa), w powiązaniu z art. 33 ust. 2 tej ustawy.

Przepisy te nie są jednak przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż przewidziane w art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody rozszerzenie stosowania ograniczeń z art. 33 ust. 1 tej ustawy nie jest wymagane z punktu widzenia prawa unijnego. Wskazuje się bowiem, iż, w prawie unijnym, środek w postaci zakazów takich jak przewidziane w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody obejmuje jedynie tereny należące do sieci Natura 2000. W świetle prawa unijnego tereny te nie obejmują zaś obszarów, które nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Komisję Europejską jako należące do sieci Natura 2000. Podnosi się przy tym, że stwierdzenie zgodności rozwiązania przyjętego w art. 33 ust. 2 z prawem unijnym *nie jest jednak w obecnym stanie prawnym niewątpliwe ze względu na brak ugruntowanego orzecznictwa w zakresie dopuszczalności dobrowolnego rozszerzania przez państwa członkowskie zakresu zastosowania przepisów „naturowych”* (M. Michalak, *op. cit.*, komentarz do art. 33 ustawy o ochronie przyrody).

Niezasadny jest także zarzut, iż kwestionowana w niniejszej sprawie regulacja prowadzi do wyłączenia możliwości dochodzenia roszczeń z art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska w przypadku ograniczeń związanych z włączeniem danej nieruchomości do sieci obszarów Natura 2000, gdyż właściciel nieruchomości w chwili wprowadzenia tej formy ochrony nie będzie w stanie jednoznacznie określić wynikających z tego tytułu ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, ze względu na brak w tej ustawie, a precyzyjnie – w jej art. 33 ust. 1, katalogu działań zakazanych z powodu wprowadzenia tej formy ochrony przyrody.

Z argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu wniosku RPO wynika bowiem, iż źródłem ewentualnego pozbawienia prawa do dochodzenia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska, byłby w istocie przepis art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a nie kwestionowany w niniejszej sprawie dwuletni termin zawity na wystąpienie z tymi roszczeniami.

Przepis art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w kontekście zgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji, a precyzyjnie – wynikającym z niej konstytucyjnym nakazem określoności przepisów prawa, nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Zauważyć przy tym należy, że ewentualne usunięcie z porządku prawnego zaskarżonej w niniejszej sprawie regulacji nie miałoby wpływu na ułatwienie jednoznacznego określenia przez właściciela nieruchomości ograniczenia sposobu korzystania przez niego z nieruchomości w następstwie wprowadzenia zakazów wynikających z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż w piśmiennictwie podnosi się, że ustawodawca, określając w art. 33 ust. 1 ustawy o ochrony przyrody, jakiego rodzaju działania mogą w praktyce wywierać negatywny wpływ na składniki środowiska przyrodniczego, chronione poprzez wyznaczenie obszaru Natura 2000, miał na celu uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych (*vide* – K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 33 ustawy o ochronie przyrody).

Wskazać też trzeba, że w przepisie art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody mowa jest jedynie o znaczących negatywnych oddziaływaniach na środowisko, a nie o jakimkolwiek oddziaływaniu. Oznacza to, że nie wszystkie negatywne oddziaływania będą uniemożliwiały realizację przedsięwzięcia Natura 2000, ale tylko te, których skala, stopień i charakter oddziaływania mogą być uznane za znaczące (*vide* - wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 2561/10, LEX nr 992529).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, *jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybicka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców*

nieruchomości Skarbu Państwa, która zawiera wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

W przepisie tym ustawodawca określił potencjalne źródła pomocy finansowej mającej na celu zrekompensowanie strat poniesionych w następstwie wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na terenie obszarów Natura 2000. Mogą być nimi programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości prowadzonej działalności. W sytuacji zaś, gdy programy wsparcia nie znajdują zastosowania, ustawodawca przyznał regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska możliwość zawarcia z właścicielem lub posiadaczem obszaru umowy określającej wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonanie czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Jak wynika z postanowień art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, możliwość zawarcia umowy z właścicielem lub posiadaczem nieruchomości wchodzących w skład obszaru Natura 2000 ma charakter fakultatywny. Przesłankę uzasadniającą zawarcie takiej umowy powinien stanowić zakres ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na terenie obszaru Natura 2000 (*vide* – K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 36 ustawy o ochronie przyrody, LEX/el).

Na marginesie jedynie wskazać należy, iż w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym, z uwagi na wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody materialnej podstawy naprawienia szkód wynikających z tytułu utworzenia obszaru Natura 2000, *na zasadzie lex posterior specialis derogat legi priori generali należy przyjąć, że w tym zakresie wyłączone zostało obowiązywanie rozwiązań wynikających z art. 129 Prawa ochrony środowiska (oczywiście nie dotyczy to sytuacji, w których na terenie obszaru Natura 2000 powołane zostały parki narodowe lub rezerваты*

przyrody) [K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 130 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Za niezgodnością zaskarżonej regulacji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie przemawiają także, wskazane we wniosku, występujące w praktyce rozbieżności interpretacyjne dotyczące terminów obowiązywania i utraty mocy prawnej przez akty prawa miejscowego wprowadzające ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska.

Zauważyć wypada, iż problem ten pojawił się na tle odmiennego określenia w orzecznictwie sądów administracyjnych i sądów powszechnych daty utraty mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2007 r., Nr 156, poz. 4276), wydanego na podstawie art. 135 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, które to rozporządzenie zostało zastąpione uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

Podkreślić przy tym trzeba, iż wskazane rozbieżności związane były nie tyle z wykładnią samego art. 135 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, lecz przede wszystkim z odmiennym rozumieniem wpływu nowelizacji tego przepisu, wprowadzonych kolejno ustawą 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), a następnie ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, na obowiązywanie aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie wskazanego przepisu.

Przyczyny rozbieżności dotyczących ustalenia okresu obowiązywania rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. upatrywać można byłoby zatem ewentualnie w braku w przepisach ustawy o

udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie przepisu przejściowego jednoznacznie określającego, do kiedy obowiązują akty prawne wydane na podstawie zmienianych przez tę ustawę przepisów.

Kwestia ta nie jest jednak przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Przepis art. 135 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, jak również wskazane przepisy nowelizujące ten przepis, nie są bowiem przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że przepis art. 135 ust. 2 Prawa ochrony środowiska w brzmieniu aktualnie obowiązującym (od dnia 15 listopada 2008 r.) nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności co do terminów obowiązywania wydanych na jego podstawie aktów prawnych. Kwestia ustalenia terminu utraty mocy obowiązującej wskazanego rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. była zaś przedmiotem podjętej w składzie 7 sędziów uchwały SN z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. III CZP 34/15 (LEX nr 2151575), zgodnie z którą *rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276) obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego nr 128, poz. 4086).*

W uzasadnieniu tejże uchwały SN, powołując się m.in. na jednolitą w tym przedmiocie linię orzecniczą prezentowaną przez sądy powszechne oraz odnosząc się do odmiennego stanowiska sądów administracyjnych, stwierdził, iż rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie utraciło mocy obowiązującej z dniem 15 listopada 2008 r., tj. z chwilą zmiany przepisu upoważniającego – art. 35 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, dokonanej przez ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

W świetle przytoczonej argumentacji brak jest więc podstaw do przyjęcia, iż zawarte w Prawie ochrony środowiska uregulowania, dotyczące wydawania aktów prawa miejscowego, są na tyle niedookreślone i nieprecyzyjne, iż utrudniają jednoznaczne określenie terminów obowiązywania tychże aktów prawnych, a przez to uniemożliwiają w takim stopniu uświadomienie sobie przez właścicieli nieruchomości zakresu wprowadzonych przez te akty prawa miejscowego ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, iż obowiązywanie dwuletniego terminu zawitego do wystąpienia z tego tytułu z roszczeniami mogłoby prowadzić w praktyce do pozbawienia ich tego prawa.

Jeśli chodzi o problematykę dochodzenia roszczeń o odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania i dopuszczenia w związku z tym do emitowania hałasu powyżej dopuszczalnego poziomu, to ewentualne wątpliwości interpretacyjne dotyczą objęcia tego rodzaju roszczeń zakresem normy prawnej zawartej w art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Przepis ten nie jest zaś przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Termin zawity z art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska nie pozbawia ani też nie utrudnia w znaczącym stopniu podmiotowi uprawnionemu prawa do wystąpienia z roszczeniem z tytułu wskazanego ograniczenia. Kwestia zaś uwzględnienia tegoż roszczenia uzależniona jest od okoliczności konkretnej sprawy.

Zauważyć ponadto należy, że przesłanką roszczenia o odszkodowanie przewidzianego w art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska nie jest zbycie nieruchomości, a odszkodowanie nie jest ograniczone do rzeczywistej straty. Obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (art. 361 § 2 k.c.) [*vide* – wyrok SN z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II CSK 254/12, Lex nr 1294477].

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, iż w orzecznictwie sądów powszechnych dominująca wydaje się być linia, zgodnie z którą przewidziana w

art. 129 Prawa ochrony środowiska odpowiedzialność odszkodowawcza obejmuje szkodę, którą można ocenić już w momencie opublikowania aktu normatywnego zawierającego ograniczenia lub w krótkim okresie jego obowiązywania, jak również szkody, które wynikają z przekroczenia standardów jakości. Z art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska wynika, iż szkodą jest także zmniejszenie wartości nieruchomości, co koresponduje z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., przez którą rozumie się między innymi zmniejszenie aktywów. Przyjmuje się, że w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści aktu prawa miejscowego o utworzeniu tegoż obszaru (zwłaszcza dotyczących ograniczeń zabudowy), lecz także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie tegoż aktu prawnego dochodzi do zawężenia granic własności (art. 140 k.c. w zw. z art. 144 k.c.) i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania. O ile bowiem właściciel przed wejściem w życie rozporządzenia mógł żądać zaniechania immisji (hałasu) przekraczającej standard ochrony środowiska, o tyle w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania możliwości takiej został pozbawiony. Inaczej mówiąc, szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje (np. hałas). Skutkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania jest więc nie tylko konieczność poddania się przewidzianym w nim wprost ograniczeniom (niekiedy mogą być one dla właścicieli nieistotne), ale także konieczność znoszenia immisji przekraczających standard jakości środowiska, którym – w braku wskazanego aktu prawnego – właściciel mógłby się przeciwstawić jako działaniom bezprawnym w świetle art. 174 Prawa ochrony środowiska. Reasumując, w judykaturze przyjmuje się, że, na

podstawie art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, naprawieniu podlega nie tylko szkoda wynikła z obniżenia wartości nieruchomości, będącego następstwem ograniczeń ustanowionych wprost w chwale o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania, lecz także szkoda wynikająca ze zmniejszenia się wartości nieruchomości spowodowanego koniecznością znoszenia, chociażby potencjalnych, okresowych i przyszłych hałasów zarówno przez właścicieli jak i potencjalnych nabywców (*vide* – wyroki SN z dnia: 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, LEX nr 585768; 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26; 21 sierpnia 2013 r., sygn. II CSK 578/12, LEX nr 1405253; 24 listopada 2016 r., sygn. II CSK 113/16, LEX nr 2177083 oraz wyroki Sądów Apelacyjnych: w Warszawie – z dnia 12 marca 2015 r., sygn. VI ACa 1550/13, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych i 14 marca 2016 r., sygn. I ACa 327/14, LEX nr 1489129; w Poznaniu – z dnia 20 stycznia 2017 r., sygn. I ACa 750/16, LEX nr 2233045).

Zauważyć ponadto należy, iż żądanie przewidziane w art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska dochodzone na drodze sądowej, ze względu na jego charakter i trudności ze stanowczym i ostatecznym określeniem wielkości szkody, nie musi odpowiadać pierwotnie zgłoszonemu, lecz może być od niego wyższe. Nie ma przy tym przeszkód, aby rozszerzenie żądania nastąpiło w toku sprawy, stosownie do wyników postępowania dowodowego (*vide* – wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. III CSK 298/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 107).

Jak stwierdził SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 października 2015 r., sygn. II CSK 720/14, *wystąpienie z roszczeniem stosownie do art. 129 ust. 4 ustawy z 2001 r. ma charakter czynności jednorazowej w odniesieniu do danego roszczenia - dokonanie tej czynności w terminie wskazanym w tym przepisie oznacza jego dochowanie i kończy jego bieg. Skutkiem tego jest zachowanie roszczenia przez uprawnionego, choćby na drodze sądowej dochodził on roszczenia w większym rozmiarze niż objęty wystąpieniem (...) oraz choćby dochodził roszczenia nie w jednym, ale w kolejnych procesach.*

W kontekście możliwości wystąpienia w terminie zawitym 2 lat z roszczeniami przewidzianymi w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska wskazać też należy, iż posiadanie stosownej wiedzy o regulacjach wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości leży w interesie ich właścicieli, gdyż pozwala im na podjęcie racjonalnej decyzji o sposobie zagospodarowania. Każdy obywatel powinien znać obowiązujące i dotyczące jego sytuacji prawo i nie może powoływać się na jego nieznajomość dla uzasadnienia własnych działań lub zaniechań. Podważanie zasady *ignorantia iuris nocet*, a więc przyjęcie, że nieznajomość prawa tłumaczyć może określone działania lub zaniechania obywatela, prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa oraz nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151). Jak stwierdził przy tym Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66), *warto (...) przypomnieć w pełni aprobowaną w demokratycznych państwach prawnych rzymską zasadę: ius civile vigilantibus scriptum est, co oznacza, że prawo cywilne wymaga dbałości zainteresowanego o swoje prawa*.

Jak zaś już wcześniej wskazano, w świetle istniejących uregulowań prawnych ustalenie, iż wprowadzone zostały ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, oraz uzyskanie informacji o przysługujących z tego tytułu roszczeniach i terminie ich dochodzenia nie wydaje się wykraczać poza faktyczne możliwości podmiotów uprawnionych do wystąpienia z tymi roszczeniami.

Reasumując, kwestionowana regulacja, ujmowana w całokształcie przepisów dotyczących ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, nie prowadzi do sytuacji, w której uprawniony do wystąpienia z roszczeniem, przy zachowaniu należytej staranności we własnych sprawach – wymaganej i możliwej do osiągnięcia dla przeciętnego

obywatela – z przyczyn od siebie niezależnych dowiadywałby się o ograniczeniu sposobu korzystania przez niego z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska i przysługujących z tego tytułu roszczeniach w czasie, który uniemożliwiłby mu dochowanie dwuletniego terminu do wystąpienia z tymi roszczeniami. Nie stwarza tym samym stanu rzeczy, który uniemożliwia właścicielom nieruchomości realizację przysługującego im prawa do wystąpienia z roszczeniami z art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska. Ograniczenie przez ustawodawcę dwuletnim terminem zawitym prawa do wystąpienia z tymi roszczeniami nie stwarza mechanizmu prowadzącego *de facto* do sytuacji, w której prawo to ma charakter pozorny, tj. powstając, staje się od razu bezskuteczne.

W związku z tym zasadne jest uznanie, iż przepis art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim ustanawia dwuletni termin zawity dla wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 tej ustawy, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zaskarżona regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Przewidziany w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska termin 2 lat, którego upływ powoduje wygaśnięcie roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 1 – 3 tej ustawy, niewątpliwie ogranicza czasowo prawo do wystąpienia z tymi roszczeniami.

Jak wcześniej podniesiono, nie stanowi jednak ograniczenia, które może prowadzić w praktyce do braku możliwości realizacji tego prawa przez właścicieli nieruchomości. Kwestionowana regulacja nie kreuje bowiem sytuacji, w której wyłączona byłaby możliwość realizacji przez podmioty uprawnione – z przyczyn od nich niezależnych – przysługującego im prawa do wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska. W tym zakresie

odpowiednie zastosowanie ma przytoczona wcześniej argumentacja uzasadniająca stanowisko o zgodności zaskarżonego uregulowania z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżona regulacja nie pozbawia właścicieli nieruchomości prawa do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem ich prawa własności. Nie narusza zatem istoty tego prawa.

Nie prowadzi też do nadmiernego jego ograniczenia, w stopniu, w którym stanowić mogłoby to naruszenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony własności.

Kwestionowana regulacja jest zgodna z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zauważyć trzeba, że nie istnieją przesłanki pozbawiające ustawodawcę możliwości ustanowienia czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia, ograniczenia takie co do zasady mieszczą się bowiem w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy. Terminy zawite ustanowione zostały przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości ogólnospołecznej. Charakteryzuje je znaczny rygorizm prawny, przejawiający się głównie w tym, że wskutek beczynności uprawnionego w ciągu określonego ustawą terminu następuje wygaśnięcie przysługującego mu prawa. Wprowadzenie terminu zawitego powinno być zatem uzasadnione (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28).

Ograniczenie terminem zawitym prawa do wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska pozwala na zaplanowanie – zarówno w budżecie Państwa, budżetach jednostek samorządowych, jak i budżetach innych podmiotów zobowiązanych do uwzględnienia tych roszczeń – środków finansowych pozwalających na zaspokojenie ewentualnych roszczeń właścicieli nieruchomości określonych w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska.

Umożliwia to zachowanie stabilności budżetowej. Finansowanie roszczeń dochodzonych z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska nie jest bowiem irrelewantne dla budżetu.

W tym miejscu wskazać należy na stanowisko Rządu wobec komisyjnego projektu ustawy – Prawo ochrony środowiska, w którym to projekcie proponowano wprowadzenie zmiany w dotychczasowym brzmieniu art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska polegającej na wydłużeniu do 5 lat terminu przewidzianego na wystąpienie z roszczeniem o wykup nieruchomości lub jej części albo o odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości. Oceniając negatywnie proponowaną w projekcie zmianę, w uzasadnieniu tegoż stanowiska stwierdzono m.in., że wydłużenie terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 1 – 3 Prawa ochrony środowiska, *będzie miało negatywne skutki społeczne, gospodarcze i finansowe. Spowoduje bowiem zwiększenie kosztów działalności podmiotów na rzecz których wprowadzono ograniczenia, z uwagi na zwiększenie kwot wypłacanych odszkodowań (np. w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania). Uprawnione wydaje się także przyjęcie założenia, że kwoty wypłacane przez Skarb Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego z tytułu roszczeń mogłyby być większe, przy założeniu, że termin zostałby wydłużony z dwóch do pięciu lat, co w konsekwencji spowodowałoby przedłużenie stanu niepewności w realizacji budżetów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego* (druk nr 774, Sejm VIII kadencji).

Podkreślić też należy, że kwestionowana regulacja pozwala na ograniczenie do rozsądnego terminu stanu niepewności tychże podmiotów w zakresie planowania i kończenia spraw związanych z ewentualnym regulowaniem przez te podmioty zobowiązań wobec właścicieli nieruchomości, w stosunku do których wprowadzone zostały ograniczenia sposobu korzystania z posiadanych przez nich nieruchomości ze względu na ochronę środowiska.

W tym miejscu należy ponownie odwołać się do wskazanego stanowiska Rządu, zgodnie z którym *obowiązujący termin dwóch lat na wystąpienie z*

roszczeniami wydaje się być wystarczający, ponieważ uwzględnia on zarówno interesy właścicieli nieruchomości, jak i tych podmiotów. Wydłużenie tego terminu nie wpłynie na zwiększenie świadomości prawnej właścicieli nieruchomości w zakresie przysługujących im uprawnień wynikających z powszechnie obowiązującego prawa, a wydłuży okres niepewności prawnej tych podmiotów, które szacują koszty związane z wypłacaniem odszkodowań w związku z działalnością inwestycyjną.

Wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska dwuletniego terminu zawitego jest zatem racjonalnie uzasadnione i konieczne z perspektywy stabilności finansów publicznych i nakazu dbałości o równowagę budżetową państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są zaś wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś w art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76). Bez poprawnie zbudowanego i zrównoważonego budżetu organy władzy publicznej nie byłyby zdolne do realizacji stawianych przed nimi celów, a zwłaszcza do spełnienia konstytucyjnego wymogu troski o dobro wspólne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151). Kontrolowana norma pozwala też na osiągnięcie celu w postaci zapewnienia stabilności budżetowej podmiotów, do których kierowane mogą być roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska.

Kontrolowana norma nie nakłada przy tym nadmiernych obciążeń na właścicieli nieruchomości, uprawnionych do wystąpienia z tymi roszczeniami.

Niewątpliwie realizacja roszczeń związanych z ograniczeniem sposobu użytkowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska została uzależniona od aktywności i staranności uprawnionych podmiotów.

W związku z tym, po raz kolejny należy w tym miejscu podkreślić, że kwestionowany termin zawity jest wystarczający dla uzyskania przez właścicieli nieruchomości informacji o ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska i wystąpienia na tej podstawie z roszczeniem z art. 129 ust. 1 – 2 Prawa ochrony środowiska – przy zachowaniu należytej staranności we własnych sprawach. Założenie, że prawo cywilne wymaga dbałości zainteresowanego o swoje prawa, jest w pełni aprobowane w demokratycznym państwie prawnym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). Odwołanie się do tej zasady jest uzasadnione cywilnoprawnym charakterem roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska. Podkreślić przy tym trzeba, że prawo do dochodzenia tych roszczeń, jak każde prawo podmiotowe, określa jedynie pewną możliwość postępowania podmiotu uprawnionego, który może podjąć czynności w celu realizacji tego prawa bądź z nich zrezygnować.

Zauważyć ponadto należy, że, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, przewidziany w tym przepisie termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem uprawniony podmiot *wystąpi z roszczeniem* określonym w art. 129 ust. 1 – 3 tej ustawy.

Kwestia ta jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych.

W judykaturze prezentowano bowiem stanowisko, zgodnie z którym *wystąpienie z roszczeniem*, w rozumieniu zaskarżonego przepisu, oznacza zgłoszenie roszczenia podmiotowi obowiązanyemu do jego zaspokojenia. Wskazywano przy tym, iż, dla zachowania terminu przewidzianego w

kwestionowanym przepisie, oświadczenie skierowane do obowiązanego powinno do niego dojść przed upływem tegoż terminu w taki sposób, aby mógł się on z nim zapoznać. Przyjmowano, że w przypadku, gdy nośnikiem tego oświadczenia jest pozew lub inne pismo procesowe, dla dochowania terminu z art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska konieczne jest, aby przed jego upływem pozew lub to pismo zostały doręczone obowiązанemu. Nie wystarcza zaś, że w tym okresie powództwo lub pismo zawierające stosowane żądanie zostanie wniesione do sądu (*vide* – wyroki SN z dnia: 10 października 2008 r., sygn. II CSK 216/08, *op. cit.*; 21 sierpnia 2013 r., sygn. II CSK 578/12, *op. cit.*; 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13, *op. cit.*; 2 października 2015 r., sygn. II CSK 720/14; *op. cit.*). Wyrażany był również pogląd, zgodnie z którym samo złożenie do sądu wniosku o zawezwanie do próby ugodowej w terminie przewidzianym w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, bez uprzedniego zgłoszenia roszczenia podmiotowi zobowiązanemu do jego zaspokojenia, również nie prowadzi do zachowania tegoż terminu (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 marca 2016 r., sygn. I ACa 1727/15, Portal orzeczeń sądów powszechnych).

W orzecznictwie sądów powszechnych obecnie zaczyna jednak dominować linia, zgodnie z którą użyty w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska zwrot z *roszczeniem*, o którym mowa w ust. 1 – 3, można wystąpić, oznacza zarówno wezwanie obowiązanego do zapłaty, jak i wniesienie pozwu bądź innego pisma inicjującego dochodzenie tegoż roszczenia. Wystąpienie zatem do sądu z pozwem dotyczącym przedmiotowego roszczenia lub wnioskiem inicjującym jego dochodzenie przed upływem terminu przewidzianego w zaskarżonym przepisie nie powoduje wygaśnięcia tegoż roszczenia, nawet jeśli uprawniony nie zgłosił go wcześniej podmiotowi zobowiązanemu. Innymi słowy, przyjmuje się, że dla zachowania terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, wystarczające jest zgłoszenie roszczenia w piśmie złożonym do sądu przed upływem tegoż terminu. Wskazuje się przy tym m.in., iż nie ma podstaw do przyjęcia, że roszczenie o odszkodowanie lub wykup nieruchomości

wygaśnię, jeśli nie zostanie zgłoszone obowiązanemu przed upływem przepisanej terminu, mimo wystąpienia z pozwem do tego czasu (*vide* – wyroki SN z dnia: 29 listopada 2012 r., sygn. II CSK 254/12, *op. cit.* oraz postanowienie SN z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 560/14, LEX nr 1678065, a także wyroki Sądów Apelacyjnych: w Warszawie – z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. VI ACa 14/11; w Poznaniu – z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1104/12; w Łodzi – z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. I ACa 1307/12; w Krakowie – z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. I ACa 1229/15; w Warszawie – z dnia 10 lutego 2017 r., sygn. VI ACa 825/14). W tym kontekście wskazać należy w szczególności na uchwałę z dnia 12 maja 2017 r., sygn. III CZP 7/17 (Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego), w której SN stwierdził, że *wniesienie do sądu wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, bez uprzedniego zgłoszenia roszczenia osobie obowiązanej do jego zaspokojenia, prowadzi do zachowania dwuletniego terminu przewidzianego w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (jedn. Tekst Dz. U. z 2017 r., poz. 519) również wtedy, gdy odpis wniosku został doręczony tej osobie po upływie tego terminu.*

W judykaturze zaczyna zatem dominować wykładnia art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, przy której dla zachowania przewidzianego w tym przepisie terminu wystarczające jest zgłoszenie, przed jego upływem, stosownego żądania w piśmie złożonym do sądu, niezależnie od tego, kiedy zostało ono doręczone podmiotowi obowiązanemu, bądź samo doręczanie tegoż żądania podmiotowi zobowiązanemu.

Wskazany sposób rozumienia kwestionowanej regulacji jest korzystny dla właścicieli nieruchomości, gdyż upraszcza ich działania, które powinni podjąć dla zachowanie terminu przewidzianego art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska.

Konkludując – zasadne jest uznanie, iż kwestionowana regulacja zapewnia właścicielom nieruchomości realne prawo do wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska. Spełnia przy tym kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu*

stricto. Jest zatem zgodna z wymogami dopuszczalnych i proporcjonalnych ograniczeń konstytucyjnego prawa do ochrony praw majątkowych.

Przytoczona argumentacja przemawia także za przyjęciem, iż zaskarżone unormowanie nie narusza zasady równowagi interesu prywatnego i publicznego, wynikającej z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

W świetle powyższego należy uznać, iż kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wzorców z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, podnieść trzeba, że adresatami kwestionowanej w niniejszej sprawie normy prawnej zawartej w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska są właściciele (użytkownicy wieczysti, inne podmioty posiadające prawa rzeczowe) nieruchomości, których sposób użytkowania został ograniczony w związku z ochroną środowiska.

W świetle przepisu art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, wszystkie te podmioty mają prawo do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzonego ze względu na ochronę środowiska, w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego to ograniczenie. Wskazany termin, jak i skutki jego niedochowania, są takie same dla wszystkich adresatów zaskarżonej regulacji.

Tym samym kwestionowana regulacja nie prowadzi do różnicowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji.

Zauważyć ponadto należy, że z przytoczonej we wniosku argumentacji, dotyczącej zarzutu niezgodności z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika, że RPO upatruje naruszenia tych wzorców w tym, iż ustawodawca w kwestionowanej regulacji przewidział ograniczenie dwuletnim terminem zawitym prawa do wystąpienia przez właścicieli nieruchomości z roszczeniami z

tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzonego ze względu na ochronę środowiska, podczas gdy nie ograniczył takim terminem prawa dochodzenia tego rodzaju roszczeń przez właścicieli nieruchomości na podstawie przepisów art. 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, art. 187 ust. 1 Prawa wodnego, art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n. Z tych względów kwestionowana regulacja prowadzić ma do zróżnicowania sytuacji prawnej obydwu wymienionych grup podmiotów. Jak już wskazano, zdaniem Rzecznika, cechą relewantną, stanowiącą o podobieństwie sytuacji tych podmiotów, ma być ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości dla ochrony społecznie użytecznych interesów, których skutkiem jest niemożność dalszego wykorzystywania nieruchomości w sposób dotychczasowy.

W niniejszej sprawie chodzi zatem w istocie o porównanie art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, z art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n., art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 187 ust. 1 Prawa wodnego – w kontekście zarzutu niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów tychże przepisów w zakresie ograniczenia terminem zawitym prawa do wystąpienia z roszczeniami w nich przewidzianymi.

Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 188 pkt. 1 – 3 Konstytucji, kontroluje hierarchiczną zgodność przepisów prawa. Istota kontroli hierarchicznej norm prawnych polega na badaniu, czy norma znajdująca się w hierarchii źródeł prawa na niższej pozycji i stanowiąca przedmiot kontroli, jest zgodna z normą zajmującą wyższą pozycję w tej hierarchii i stanowiącą wzorzec kontroli. Model kontroli ustanowiony w art. 188 pkt 1 – 3 Konstytucji ma zatem charakter tzw. kontroli pionowej. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do badania tzw. poziomej zgodności norm prawnych, tj. norm mających tę samą rangę prawną (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z

dnia: 24 maja 1999 r. sygn. P. 10/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 77; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 163; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55). Przedmiotowe ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego *ma pełne zastosowanie także wtedy, gdy wątpliwości wnioskodawcy są sformułowane w sposób pozornie poprawny (przez odniesienie do przepisów Konstytucji), lecz w rzeczywistości zmierzają do uwzględnienia niedopuszczalnych argumentów o poziomej sprzeczności norm, przedstawionych "za pośrednictwem" wzorców konstytucyjnych* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170).

W niniejszej sprawie, pomimo nasuwających się w tym względzie wątpliwości, dopuszczalne wydaje się przyjęcie, iż nie chodzi w niej *de facto* o tzw. poziomą kontrolę zgodności aktów normatywnych. Okoliczność, że Rzecznik domaga się kontroli konstytucyjnej zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów przez przepisy rangi ustawowej, i to zawarte w różnych ustawach, sama w sobie nie przesądza więc o niedopuszczalności takiej kontroli.

Oceniając zasadność zarzutów dotyczących naruszenia wzorców z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazać trzeba, że podstawowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero bowiem stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (*vide* – L. Garlicki, komentarz do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., str. 7).

W świetle powyższego konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy kwestionowana regulacja istotnie prowadzi do niekonstytucyjnego zróżnicowania

sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości, którym przysługuje prawo wystąpienia z przewidzianymi w niej roszczeniami z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania przez nich nieruchomości wprowadzonego ze względu na ochronę środowiska, w stosunku do właścicieli nieruchomości i innych uprawnionych podmiotów dochodzących roszczeń na podstawie przepisów art. 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, art. 187 ust. 1 Prawa wodnego, art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n., tj. z tytułu ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości wprowadzonych z innych przyczyn niż ochrona środowiska – w kontekście ograniczenia prawa dochodzenia tych roszczeń terminem zawitym.

Zauważyć należy, że przewidziany w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska dwuletni termin zawity ma zastosowanie do właścicieli nieruchomości, którym przysługuje prawo wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania przez nich nieruchomości wprowadzonego wyłącznie ze względu na ochronę środowiska.

Wskazane zaś przez RPO przepisy 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, art. 187 ust. 1 Prawa wodnego, art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n. dotyczą podmiotów dochodzących roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzonych z innych przyczyn niż ochrona środowiska.

W tym aspekcie należy zwrócić uwagę, że, zgodnie z art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, *jeżeli na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu.*

Ograniczenie będące podstawą roszczenia, o którym mowa w cytowanym przepisie, jest następstwem korzystania przez przedsiębiorcę z nieruchomości lub jej części przy wykonywaniu działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 tej ustawy, przedsiębiorca może żądać

umożliwienia korzystania przez niego z nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem – jeżeli jest ona niezbędna do wykonywania przez niego działalności regulowanej ustawą.

Zgodnie z art. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego, działalność ta obejmuje m.in.: prace geologiczne; wydobywanie kopalin ze złóż; podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji; podziemne składowanie odpadów; podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla; ochrona złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku wykonywaniem działalności regulowanej; wykonywanie nadzoru i kontroli nad tą działalnością.

Jeśli chodzi o przepis art. 113 ust. 3 u.g.n., to stanowi on:

Art. 113. 3. Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie.

Zgodnie z tym przepisem właściciel oraz użytkownik wieczysty mogą wystąpić z roszczeniem o nabycie przez Skarb Państwa (jednostkę samorządu terytorialnego) w drodze umowy cywilnoprawnej części nieruchomości w sytuacji, gdy nie nadaje się ona do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, czego przyczyną jest wywłaszczenie pozostałej części tej nieruchomości w trybie art. 112 u.g.n.

Wywłaszczenie dokonywane na podstawie u.g.n.:

– następuje dla realizacji celu publicznego, tj. jednego z celów wymienionych w art. 6 tej ustawy;

– przeprowadzane jest w postępowaniu administracyjnym, w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, przez wydanie decyzji (art. 112 ust. 2 u.g.n.);

– może dotyczyć tylko nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne lub nieruchomości, dla których wydana została ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 112 ust. 1 u.g.n.);

– może nastąpić, tylko jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.);

Wyłączenie to polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 u.g.n.).

W myśl przepisów u.g.n., ograniczanie praw do nieruchomości powinno mieć miejsce wtedy, gdy nie zachodzi potrzeba pozbawiania praw do nieruchomości, gdyż realizacja celu publicznego tego nie wymaga, bo albo będzie trwała tylko jakiś czas, albo w wyniku trwającej pewien czas budowy powstaną urządzenia lub przewody, które później nie będą przeszkadzały właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości korzystać z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem (*vide* – E. Bończak – Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2017 r., LEX, komentarz aktualizowany do art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Jeśli okaże się, że realizacja celu publicznego na trwałe uniemożliwia dalsze korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, właściciel lub użytkownik wieczysty będzie mógł żądać nabycia jej przez Skarb Państwa na podstawie art. 124 ust. 5 i art. 126 ust. 4 u.g.n., które stanowią:

Art. 124. 5. Jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w

sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 2, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Art. 126. 4. Jeżeli na skutek czasowego zajęcia nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty nie będzie mógł korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, może żądać, aby podmiot, który zajął nieruchomość, nabył od niego własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości w drodze umowy.

Uniemożliwienie właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, o którym mowa w art. 124 ust. 5 u.g.n., jest następstwem decyzji starosty ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Przepis art. 126 ust. 4 u.g.n. dotyczy roszczenia wynikającego z uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, w następstwie udzielenia przez starostę, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości, ze względu na siłę wyższą lub nagłą potrzebę zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, tj. decyzji wydanej w trybie art. 126 ust. 1 tej ustawy.

Przepis art. 125 ust. 3 u.g.n. stanowi:

Art. 125. 3. Jeżeli ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, jest ustanawiane na czas dłuższy niż rok, lub uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać, aby przedsiębiorca nabył od niego nieruchomość. W sprawach spornych orzekają sądy powszechne.

Przepis ten dotyczy sytuacji, w której ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest następstwem decyzji starosty, który, wykonując zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć sposób korzystania z tej nieruchomości ze względu na to, że jest ona niezbędna w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictw (art. 125 ust. 1 u.g.n.).

W kontekście regulacji zawartych w art. 113 u.g.n. należy też zwrócić uwagę, że przepisy u.g.n. przewidują zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 tej ustawy, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140 tej ustawy.

Przepis art. 136 ust. 3 u.g.n. ma odpowiednie zastosowanie do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 tej ustawy (art. 136 ust. 4 u.g.n.).

W myśl art. 137 ust. 1 u.g.n., nieruchomości uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

- 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
- 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

W tym ostatnim przypadku, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część (art. 137 ust. 2 u.g.n.).

W myśl art. 136 ust. 5 u.g.n., w przypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.

Przepis art. 13 ust. 3 specustawy drogowej stanowi:

Art. 13. 3. W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 4, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości.

Przepis ten przyznaje właścicielowi oraz użytkownikowi wieczystemu nieruchomości prawo do wystąpienia z wnioskiem do zarządcy drogi publicznej o nabycie części tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (w zależności od tego, w którym imieniu sprawuje zarząd) w sytuacji, gdy nie nadaje się ona do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele ze względu na przejście pozostałej części przedmiotowej nieruchomości – z mocy prawa – na własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym ostateczna stała się decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Przesłanką roszczenia właściciela nieruchomości o nabycie niewywłaszczonej na cele budowy dróg części tej nieruchomości w trybie art. 13 ust. 3 specustawy drogowej jest więc niemożność prawidłowego jej wykorzystania na dotychczasowe cele, będąca następstwem odłączenia od niej pozostałej części, wywłaszczonej w celu realizacji inwestycji związanych z budową dróg publicznych (*vide* – uchwała SN z dnia 11 września 2013 r., sygn. III CZP 35/13, OSNC 2014/3/27).

Jeśli chodzi o art. 36 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z tym przepisem w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może wystąpić do gminy z żądaniem odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Dodać należy, że realizacja roszczenia może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). W sytuacji zaś, gdy, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.).

Niemożność bądź istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jest następstwem uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać przy tym należy, że ustawodawca, w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., wprowadził termin 5 lat, liczony od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązkowe, na zgłoszenie roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 3 tej ustawy.

Należy ponadto zauważyć, że, zgodnie z art. 129 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, *w sprawach, o których mowa w ust. 1-4, nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.*

Ustawodawca konsekwentnie zatem uznał, iż ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzone ze względu na ochronę środowiska oraz ograniczenia wprowadzone w wyniku uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają odmienny charakter, co uzasadnia uregulowanie dochodzenia wynikających z tego roszczeń w odrębny sposób, w dwóch odrębnych ustawach.

W art. 187 ust. 1 Prawa wodnego ustawodawca przyznał właścicielowi nieruchomości prawo do wystąpienia z żądaniem odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupu nieruchomości, jeżeli w związku z wejściem w życie aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie ustawy, korzystanie z tej nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Przepis ten dotyczy roszczeń wynikających m.in. z ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w następstwie aktów prawa miejscowego:

- wprowadzających, w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb społecznych, powszechne korzystanie, służące zaspokajaniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, z wód powierzchniowych innych niż wymienione w art. 34 ust. 1 Prawa wodnego (art. 35 ust. 1 tej ustawy);

- ustanawiających obszary ochronne na podstawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, wskazujących nakazy, zakazy oraz obszary, na których one obowiązują (art. 60 Prawa wodnego) [*vide* – M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, 2016 r., Wolters Kluwer, komentarz do art. 187 ustawy – Prawo wodne).

W świetle przytoczonej argumentacji zasadne jest uznanie, że kwestionowana regulacja oraz przepisy art. 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 13 ust. 3

specustawy drogowej, art. 187 ust. 1 Prawa wodnego, art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n. dotyczą podmiotów znajdujących się w odmiennej sytuacji.

Uzasadnia to odmienne potraktowanie przez ustawodawcę właścicieli nieruchomości, który występują z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska, oraz podmiotów dochodzących roszczeń na podstawie wskazanych przepisów 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, art. 187 ust. 1 Prawa wodnego, art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n. – w kontekście ograniczenia prawa do dochodzenia tych roszczeń terminem zawitym.

O zaliczeniu właścicieli nieruchomości do grupy podmiotów, w stosunku do których ma zastosowanie przewidziany w art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska dwuletni termin zawity do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania przez nich nieruchomości, decyduje przesłanka w postaci wprowadzenia tego ograniczenia ze względu na ochronę środowiska.

Stanowi ona cechę relewantną, różnicującą sytuację prawną właścicieli nieruchomości występujących z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska, od właścicieli nieruchomości, których roszczenia z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości nie zostały ograniczone takim terminem zawitym.

Podkreślić trzeba, że przyjęcie przez ustawodawcę tej cechy relewantnej mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Ustawodawcy przysługuje bowiem swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów norm. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech

relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje, korzystają z domniemania konstytucyjności (*vide* – L. Garlicki, *op. cit.*, str. 18). Rozumienie zasady równości uwzględniać musi przy tym dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, *i tym większa winna być gotowość Sądu Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych* (L. Garlicki, *op. cit.*, str. 19). Priorytet przyznawany jest przede wszystkim ochronie praw i wolności osobistych w relacji, np., do kategorii praw ekonomicznych.

Okoliczność, że przepis art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska ustanawia termin zawity na wystąpienie przez właścicieli nieruchomości z roszczeniem z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania nieruchomości wprowadzonego ze względu na ochronę środowiska, nie oznacza więc, że ta grupa podmiotów została potraktowana przez ustawodawcę w sposób dyskryminujący w stosunku do właścicieli nieruchomości dochodzących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, art. 187 ust. 1 Prawa wodnego, art. 18 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 125 ust. 3 i art. 126 ust. 4 u.g.n.

Naruszenia w zaskarżonej regulacji konstytucyjnej zasady równości można byłoby upatrywać w sytuacji, w której prawodawca dokonałby dyskryminujących dyferencjacji w ramach jednolitej kategorii podmiotów. Wskazana odmienność sytuacji prawnej wymienionych grup podmiotów uzasadnia jednak ich zróżnicowanie, przyjęte w kwestionowanej regulacji.

Jak wskazano wcześniej w niniejszym stanowisku, podmioty znajdujące się w odmiennej sytuacji mogą być zaś traktowane w różny sposób i nie wiąże się to z naruszeniem zasady równości wobec prawa.

Na marginesie jedynie zauważyć trzeba, że samo wprowadzenie odstępstw dotyczących terminów wygaśnięcia czy przedawnienia roszczeń majątkowych nie może być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych. System prawa przewiduje bowiem liczne regulacje szczegółowe określające w sposób odmienny od ogólnych przepisów prawa cywilnego kwestie dotyczące np. terminów przedawniania. Rozwiązanie takie przewiduje wprost art. 118 k.c. wskazujący na zastosowanie ogólnych terminów przedawnienia, pod warunkiem że przepis szczególny nie stanowi inaczej. Podkreślić trzeba, że w prawie cywilnym nie ma przepisów ogólnych dotyczących terminów zawitych. Samo zróżnicowanie wskazanych terminów w ramach roszczeń należących do tej samej kategorii praw majątkowych nie może być uznawane za naruszenie art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie takie bowiem może być uzasadnione specyfiką określonej regulacji szczegółowej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34).

W świetle przytoczonej argumentacji należy uznać, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego