



sygn.

**Uzasadnienie**  
**postanowienia 2 sierpnia 2020 roku**

**I. Stan faktyczny sprawy.**

1. Rozporządzeniem 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 Nr 156, poz. 4276) został utworzony obszar ograniczonego użytkowania dla tego portu lotniczego. Rozporządzenie to, stanowiące akt prawa miejscowego, zostało wydane na podstawie art. 135 ust.2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.
2. W dniu 20 lipca 2011 roku w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nr 128, poz.4086 opublikowano uchwałę numer 76/2011 z dnia 20 czerwca 2011 r. Sejmiku Województwa w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Zgodnie z jej §1: Tworzy się obszar ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie, którego zarządcą jest Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze w Warszawie, zwany dalej "obszarem ograniczonego użytkowania". Uchwała wchodziła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Nie zawiera przepisów przejściowych odnoszących się do relacji tworzonego obszaru ograniczonego użytkowania do takiego obszaru utworzonego rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego nr 50.
3. W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 2016 roku, sygn. III CZP 62/16 wskazano, że 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 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.
4. Powyższa uchwała rozstrzygała, w sposób faktycznie wiążący dla sądów powszechnych, wątpliwości wokół dalszego obowiązywania rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego po dniu 15 listopada 2008 roku.
5. Rozporządzenie to, stanowiące akt prawa miejscowego, zostało wydane na podstawie art. 135 ust.2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, który w chwili wydania rozporządzenia brzmiał: "Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia". W kolejnych latach nastąpiły dwie zmiany treści tego przepisu.
6. Pierwsza z nich nastąpiła z dniem 1 stycznia 2008 roku, a dokonana została na mocy

9. Sądowi w niniejszej sprawie wiadome jest z urzędu, że stanowisko o dalszym nieobowiązaniu rozporządzenia nr 50 po dniu 15 listopada 2008 roku było przyjęte przez pozwanego jako jeden z zarzutów w sprawach dotyczących roszczeń odszkodowawczych wszczętych po wejściu w życie tego rozporządzenia, przy czym był to zarzut skutkujący oddaleniem znacznej części powództw wnoszonych w latach 2007-2009.
10. Kwestia zgodności z normami konstytucyjnymi wykładni przyjętej ostatecznie przez Sąd Najwyższy w uchwale z 22 listopada 2016 roku stała się przedmiotem skarg konstytucyjnych rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 82/19 i połączonej z nią sprawie SK 94/19 – do chwili obecnej rozstrzygnięcie nie zostało wydane.
11. Skargi konstytucyjne dotyczą o zbadania zgodności art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska:
- 1) „rozumianych w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 (...) [tej ustawy], wiąż[ą] z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 (...) [tej ustawy] na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405), a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych ze nieobowiązujące” z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP;
  - 2) „w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 (...) [tej ustawy] wiąż[ą] z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 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 2017 r. poz. 1405] i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71)” z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji RP.
12. Powód w sprawie \_\_\_\_\_, jest właścicielem zabudowanej nieruchomości położonej w W \_\_\_\_\_. Nieruchomość położona jest w strefie \_\_\_\_\_ obszaru ograniczonego użytkowania ustanowionego uchwałą 76/2011. Upřednio nieruchomość była położona w strefie \_\_\_\_\_ obszaru ograniczonego użytkowania ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 50.
13. Pozew w sprawie, poprzedzony wezwaniem do zapłaty z \_\_\_\_\_ lipca 2013 roku, został wniesiony \_\_\_\_\_ lipca 2013 roku, a więc z zachowaniem dwuletniego terminu liczonego od wejścia w życie uchwały 76/2011, ale z oczywistym przekroczeniem tego terminu liczonego od utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania rozporządzeniem nr 50

art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. nr 175, poz.1462). Polegała ona na zmianie organu ustanawiającego strefy ograniczonego użytkowania z wojewody na sejmik województwa. Zgodnie z art.47 ust.2 ustawy nowelizującej, akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów nią zmienianych z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. W myśl wyraźnej treści powołanej normy, dokonanie powyższej zmiany nie miało więc wpływu na obowiązywanie rozporządzenia.

7. W przypadku kolejnej zmiany, dokonanej z dniem 15 listopada 2008 r. w art. 144 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz.1227), kiedy to nastąpiła wyraźna zmiana treści art. 135 ust. 2 poś, nadająca mu brzmienie "Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały". Jak wynika z powyższego, w rozpatrywanym przypadku nastąpiła zmiana przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w W i równocześnie ustawodawca nie przewidział żadnych przepisów przejściowych, które wskazywałyby na utrzymanie w mocy wskazanego rozporządzenia czy szerzej - aktów prawa miejscowego, dla których podstawę stanowi art.135 ust.2 Poś (przepisy przejściowe ustawy przewidywały (art. 173 ust.1) utrzymanie w mocy jedynie części aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, jednakże już nie aktów prawa miejscowego wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 Poś).
8. Stało się to podstawą przyjęcia, początkowo zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, poglądu o utracie mocy przez rozporządzenie nr 50. W szczególności pogląd taki, wyrażony pierwotnie w postanowieniu NSA z dnia 29 września 2009 roku, sygn. II OSK 445/09 oraz postanowieniu z tego dnia, sygn. II OSK 502/09, został następnie powtórzony w kolejnych orzeczeniach NSA, a następnie również orzeczeniach WSA w Warszawie (m.in. wyroki VII SA/Wa 1083/09 z 10.11.2009r., VII SA/Wa 1005/09 z 21.10.09 r.). Analogiczne stanowisko sądy administracyjne przyjmowały na gruncie innych aktów prawa miejscowego wydanych przez 15 listopada 2008 roku, ustanawiających obszary ograniczonego użytkowania (postanowienie NSA z 23 marca 2010 r., sygn. II OSK 2032/09, postanowienia NSA z 6 października 2010 r., sygn. II OSK 548/09).

21. Z kolei art. 136 Poś wskazuje, że w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. W razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkoda, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie.
22. W swoim pierwotnym brzmieniu art. 129 ust. 4 Poś przewidywał, że z roszczeniem takim (a także z przewidzianym w ust. 1 roszczeniem o wykup nieruchomości 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) można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.
23. Wyrokiem z 7 marca 2019 roku, sygn. K 2/17, Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 2 Konstytucji, 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 związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, orzekł, że:
- I. art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, 785, 898, 1089, 1529, 1566, 1888, 1999, 2056 i 2290 oraz z 2018 r. poz. 9 i 88) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
  - II. Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.
- a ponadto na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.
24. Wobec opublikowania wyroku w Dzienniku Ustaw z 14 marca 2018 r., poz. 534, przepis art. 129 ust 4 Poś miał stracić moc z dniem 15 marca 2019 roku.
25. Z dniem 14 marca 2019 roku przepis uzyskał jednak nową treść nadaną mu przepisami ustawy z dnia 22 lutego 2019 roku o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz.452 – dalej jako ustawa nowelizująca). W kształcie, który powinien zostać poddany kontroli, przepis brzmi „Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-3, można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.” Zmiana treści przepisu polega na zastąpieniu dotychczasowego terminu dwóch lat, terminem lat trzech.



*przywracać wygasłe już terminy zawite. Tutaj mogę się podeprzeć stosowną opinią Sądu Najwyższego, który skrytykował tego typu operację prawną, uznając ją za kuriozalną, aby w aż taki sposób ingerować w wygasłe roszczenia prawne. Prekluzja, czyli termin zawity w prawie, to jest jasna instytucja, która daje stronom określone warunki dochodzenia swoich roszczeń, a po upływie tego terminu tę drogę zamyka.”.*

### **III. Niezgodność z art.2 Konstytucji.**

30. Rozpoznając wniosek w sprawie P 2/17 Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie wykraczającym poza stwierdzenie, że ówczesne brzmienie art. 129 ust. 4 Poś jest niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazując, że nie było potrzeby badania konstytucyjności tego przepisu z pozostałymi, wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.
31. Wobec aktualnego brzmienia przepisu nie utraciły znaczenia zarzuty zawarte we wniosku w sprawie P 2/17 dotyczące niezgodności regulacji – zarówno poprzez zastosowanie konstrukcji terminu zawitego, jak i długości tego terminu – z art. 2 Konstytucji. Sąd uznaje je za własne, za zbędne uważając ich przytoczenie w całości.
32. Nadal należy uznać, że przepis uzależniający możliwość dochodzenia roszczeń przyznanych ze względu na ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska od ich zgłoszenia w krótkim terminie zawitym jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wywodzona jest z zapisanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.
33. Jedną z podstawowych dyrektyw wynikających z tej zasady jest zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony praw majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga także usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa, to znaczy sytuacji, gdy adresaci normy prawnej nigdy nie mogą z tej regulacji skorzystać. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego "nudum ius" prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej. 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.
34. Choć co do zasady kwestia ta nie jest objęta pytaniem prawnym, gdyż stanowi przedmiot postępowania w sprawie SK 82/19, to jednak istotne przy dokonywaniu oceny zarówno regulacji zawartej w aktualnym brzmieniu art. 129 ust. 4, jak i w



26. Zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej do roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy Prawo ochrony środowiska, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, w stosunku do których nie upłynął termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się art. 129 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.
27. Ustawa z 22 lutego 2019 roku jest rezultatem procedowania senackiego projektu ustawy (druk senacki nr 1069). W swoim pierwotnym brzmieniu przepis ten przewidywał 5 letni termin, a także istotnie inaczej przedstawiała się regulacja przepisów przejściowych. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art.2, w przypadku gdy termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 Poś, w brzmieniu zakwestionowanym w wyroku z 7 marca 2019 r., upłynął przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, z roszczeniem, można było wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.
28. Od powyższego rozwiązania odstąpiono w trakcie prac legislacyjnych. Z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 3212) wynika, że *„na gruncie projektowanej regulacji niezbędne jest wyważenie sprzecznych interesów różnych podmiotów (z jednej strony – uprawnionych do dochodzenia roszczeń na podstawie art. 129 ust. 1–4 Pr.o.ś., a z drugiej – obowiązanych do ich zaspokojenia, w tym spółek prawa handlowego, których działalność jest przesłanką ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania) proponuje się zastąpienie dotychczasowego terminu 2-letniego terminem wynoszącym 3 lata (art. 1 projektowanej ustawy). Zakłada się, że termin ten nie będzie stał na przeszkodzie skutecznemu dochodzeniu przez uprawnionych przyznanych im prawem roszczeń i jednocześnie pozwoli efektywnie oszacować i zaplanować wydatki, które wedle art. 134 oraz art. 136 ust. 2 Pr.o.ś. muszą być uwzględnione odpowiednio w budżetach jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa albo w planach finansowych podmiotów, których działalność doprowadziła do ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania.”*
29. Z kolei podczas posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 170) z dnia 21 lutego 2019 r. przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że *„W trakcie prac senackich komisji, po wysłuchaniu stanowiska Ministerstwa Infrastruktury, jak również Ministerstwa Środowiska, Senat zdecydował, aby nie iść tak daleko w wydłużeniu terminu, i przyjęliśmy projekt, w którym termin wydłużamy z 2 lat do 3 lat. Było to głównie uzasadnione pewną odpowiedzialnością za stan finansów publicznych. Wszystkie, jak na razie oczywiście tylko szacunkowe, dane, jakie zostały nam przedstawione zarówno przez ministerstwo, jak i przedstawiciele portów lotniczych – bo ta kwestia roszczeń dotyczy głównie roszczeń odszkodowawczych wokół lotnisk – wskazywały, że wydłużenie tego terminu doprowadzi lotniska wręcz do ruiny finansowej. Skala tych roszczeń jest ogromna i niejednokrotnie przewyższa dochody portów lotniczych. W związku z tym kierując się odpowiedzialnością za stan finansów, musieliśmy ten termin skrócić. Ponadto zrezygnowaliśmy również z działania tej ustawy wstecz w tym zakresie, ażeby ustawą*



spadkiem wartości nieruchomości. Pomędzy zaistnieniem zdarzenia będącego źródłem szkody, tj. wywołującego spadek wartości nieruchomości, a momentem, w którym możliwe stanie się dokonanie oceny wpływu tego zdarzenia na wartość nieruchomości musi upłynąć odpowiednio długi termin aby zdarzenie rynek zareagował (bądź nie) na zdarzenie poprzez obniżenie wartości rynkowej nieruchomości, wyznaczającym wysokość szkody. Odmienne niż w przypadku przewidzianego w art. 129 ust. 1 roszczenia o wykup nieruchomości jeśli 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, w przypadku roszczenia związanego z utratą wartości nieruchomości zauważalny skutek nie następuje niezwłocznie z chwilą ograniczenia prawa własności. Po takim ograniczeniu konieczne jest zaistnienie stanu, w którym reakcja rynku będzie mogła zostać zarejestrowana i oceniona, co wiąże się z upływem odpowiedniego czasu pozwalającego na zebranie i wykorzystanie danych o transakcjach. Dopiero wówczas możliwe jest określenie czy w ogóle powstało roszczenie oraz jaka jest jego wysokość.

39. Trudno przypuszczać aby dokonanie takich analiz było możliwe dla właścicieli nieruchomości w okresie 3 lat. Standardem wyceny nieruchomości jest przyjmowanie okresu dwóch lat wstecz dla analizy rynku i ustalenia cen nieruchomości przyjmowanych za podstawę wyceny. Biorąc pod uwagę, że dane transakcyjne nie są dostępne niezwłocznie, pełna analiza zmian cen na rynku nieruchomości związanych z wprowadzeniem ograniczeń będzie mogła nastąpić najwcześniej w połowie trzeciego roku ich obowiązywania. Powyższe oznacza, że uprawnieni dopiero na kilka miesięcy przed upływem terminu zawitego będą mogli wstępnie określić czy, ewentualnie w jakim zakresie, przysługują im roszczenia, ocenić czy chcą z nimi występować i podjąć działania zmierzającego do ich realizacji (w tym, w razie potrzeby, zgromadzić odpowiednie środki). Nawet przyjmując, w ślad za dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego, że wystarczające będzie zgłoszenie roszczenia w tym terminie (bezpośrednio zobowiązanemu, przez zawiadanie do próby ugodowej czy wniesienie pozwu), jest to termin zdecydowanie zbyt krótki.
40. Równocześnie z tej sytuacji za pozorny można uznać argument o konieczności ochrony interesów podmiotów zobowiązanych do wypłaty odszkodowań, poprzez możliwość oszacowania i zaplanowania wydatków. Krótki termin pozwoli jedynie na oszacowanie liczby zgłaszanych roszczeń, ale już niekoniecznie ich skali. Nie będzie jej wyznaczać nawet suma zgłoszonych roszczeń, skoro po ich zgłoszeniu uprawnieni będą mogli dochodzić roszczeń w szerszym zakresie. Jak wyjaśnił bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 29 maja 2019 r., sygn. III CSK 91/17, wystąpienie z roszczeniem stosownie do art. 129 ust. 4 Poś 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.

szczegółności regulacji art. 2 ustawy nowelizującej, jest istnienie rozlicznych wątpliwości interpretacyjnych związanych z roszczeniami o odszkodowanie wynikającymi z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania (w szczególności na obszarach przylegających do lotnisk).

35. Dotyczy to w szczególności wątpliwości w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych, jakie pojawiły się na tle oceny skutków prawnych kilkukrotnych nowelizacji art. 135 ust. 2 Poś, który zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania. Wiązały się one z zagadnieniem dalszego obowiązywania bądź utraty mocy wiążącej przez akty prawa miejscowego, które były wydane na podstawie upoważnienia zawartego w treści art. 135§2 Poś poprzedzającego kolejne nowelizacje tego przepisu (w tym także obowiązywania rozporządzenia nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wojewody Mazowieckiego). Kwestia ta nie tylko doprowadziła do powstania daleko idących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, ale także do powstania rozbieżności stanowisk co do wykładni tych samych przepisów pomiędzy Sądem Najwyższym, a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Istniejące rozbieżności zostały pogłębione podjęciem, pod wpływem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego o utracie mocy obowiązującej przez te akty planistyczne, nowych aktów prawa miejscowego tworzących obszary ograniczonego użytkowania, w tym także podjęciem w dniu 20 czerwca 2011 r. przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały nr 76/11 o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Pojawiły się bowiem wątpliwości nie tylko co do daty utraty mocy przez wspomniane rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 50, ale również co do skutków porównania ograniczeń wprowadzanych tym aktem oraz uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 76/11 dla możliwości podnoszenia roszczeń odszkodowawczych. W konsekwencji przedmiotowe zagadnienia prawne, które mają bardzo istotny wpływ na ocenę dopuszczalności podnoszenia roszczeń z art. 129 p.o.ś. i ich zakresu, stały się przedmiotem szeregu pytań prawnych do Sądu Najwyższego (zob. sprawy: III CZP 34/15, III CZP 62/16, III CZP 114/15).
36. Omawiana sytuacja przedstawia skalę trudności, jaka wiązała się z możliwością uświadomienia sobie przez zainteresowanych właścicieli nieruchomości zakresu istniejących ograniczeń ich uprawnień właścicielskich wobec tych nieruchomości i przysługujących im z tego tytułu roszczeń, skoro przez szereg lat w orzecznictwie sądowym wyrażano różne poglądy w przedmiocie zakresu roszczeń przyznanych przez art. 129 ust. 2 Poś wobec ograniczeń wynikających z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a na dodatek funkcjonowały rozbieżne poglądy najwyższych organów sądowniczych w kwestii istnienia bądź utraty mocy prawnej przez same akty prawa miejscowego wprowadzające te ograniczenia.
37. Wpływu powyższych okoliczności na wadliwość konstrukcji przyjętej w art. 129 ust. 4 Poś nie usunęło wydłużenie przewidzianego w nim terminu do trzech lat.
38. Zauważyć też trzeba, że roszczenia, które wygasają wraz z upływem wskazanego terminu zawitego, obejmują w dużej części roszczenia odszkodowawcze związane ze

tym wymaga czy, w szczególności ze względu na okoliczności przytoczone w punkcie V i wskazany tam wzorzec kontroli, kształt regulacji przejściowej powinien być tożsamy dla wszystkich kategorii roszczeń przysługujących uprawnionym.

#### **IV. Niezgodność z art. 64 ust.1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

46. Rezultatem poddania kontroli konstytucyjnej poprzedniego brzmienia art. 129 ust. 4 Poś, zakładającego dwuletni termin zawity na dochodzenie roszczeń, było stwierdzenie jego niezgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
47. Rozstrzygając w ten sposób Trybunał Konstytucyjny miał na uwadze, że roszczenie o odszkodowanie lub wykup może być uznane za substytut istotnej części własności, użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego; może zajmować, z ekonomicznego czy funkcjonalnego, ale nie strukturalnego, punktu widzenia, pozycję uprawnień właścicielskich czy uprawnień wchodzących w skład użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego. Roszczenie odszkodowawcze lub roszczenie o wykup stanowi w takim ujęciu niezbędne wyrównanie uszczerbku, wynikającego z ograniczenia własności lub innych praw majątkowych. Przyznanie tych roszczeń w omawianym przypadku nie jest zatem wyrazem swobody prawodawczej, ale konieczności wynikającej z art. 64 ust. 1 Konstytucji, statuującego prawnopodstawową zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych. Zważywszy na tę zasadę odjęcie przedmiotowych roszczeń jest równoznaczne z ograniczeniem tych praw.
48. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa TK wskazał, że odjęcie, na skutek upływu terminu zawitego, roszczeń jest ponownym ograniczeniem własności lub innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Powstaje zatem zagadnienie zgodności takich ograniczeń z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc rozstrzygnięcie, czy oceniany art. 129 ust. 4 Poś spełnia przesłanki: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto*.
49. W konsekwencji stwierdził, że oceniany przepis, przydatny dla osiągnięcia jednej z wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia jednak przesłanek najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto*, a w konsekwencji nie czyni zadość samej zasadzie proporcjonalności *sensu largo*. Art. 129 ust. 4 Poś narusza zatem prawo własności i inne prawa majątkowe wprowadzając nieproporcjonalne ograniczenie ochrony tych konstytucyjnych praw, a przez to jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
50. Podstawą takiego rozstrzygnięcia jest wskazanie, że przepis ten nie stanowił najmniej dolegliwego środka prowadzącego do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu. Osiągnięcie tego celu, przy zachowaniu racji posłużenia się instytucją dawności, mogłoby nastąpić także przy zakreśleniu w ustawie dłuższego terminu prekluzji, dającego uprawnionym realną możliwość dochodzenia roszczeń, bez uszczerbku dla przydatności instytucji. Prawodawca mógł posłużyć się instrumentem nie tylko mniej dolegliwym, ale przede wszystkim spełniającym w tym kontekście normatywnym

41. Zatem przyjęty w art. 129 ust. 4 Poś trzyletni termin powoduje, iż w praktyce możliwość skorzystania z roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości w wielu przypadkach będzie jedynie formalna. Omawiane roszczenia w tych przypadkach nie będą mogły spełnić swojej funkcji, jaką jest rekompensata wprowadzanych ograniczeń w sposobie zagospodarowania lub korzystania z nieruchomości. Iluzoryczność tych roszczeń w oczywisty sposób sprzeczna jest z dyrektywami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż nie służy urzeczywistnieniu konstytucyjnej ochrony prawa własności, stanowiąc jedynie jej pozór.
42. Również kształt przepisów przejściowych, które w istocie pozbawił prawa osoby uprawnione dotknięte nie tylko skutkami regulacji uznanej za niekonstytucyjną, ale też opisaną już rozbieżnością wykładni prawa pomiędzy najwyższymi organami poszczególnych gałęzi sądownictwa, uznać należy za naruszający zasadę ochrony zaufania do państwa.
43. Jeśli zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą, to fakt znaczącej, nieuzasadnionej i niemożliwej do usunięcia rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych z jednej strony, a sądów administracyjnych z drugiej, nie może być pomijany przy ocenie kształtu regulacji zawartej w ustawie nowelizującej. Obowiązkiem ustawodawcy jest takie ukształtowanie norm zmierzających do usunięcia skutków wprowadzenia i zastosowania niekonstytucyjnych przepisów, które zmierzać będzie do możliwości i zagwarantowania podejmowania decyzji i działania na podstawie pełnej znajomości działania organów państwowych.
44. Sąd dostrzega przy tym trudność związaną z wyważeniem pomiędzy ochroną praw uprawnionych, a ochroną praw zobowiązanych do zaspokojenia roszczeń (ochrony interesów w toku, pewności prawa). Jednak w ocenie sądu nie można nadawać nadmiernego znaczenia ochronie praw uzyskanych na podstawie regulacji uznanej za niezgodną z Konstytucją, tj. uzyskanych poprzez naruszające prawo własności wygaszenie roszczeń uprawnionych. Dążenie do usunięcia skutków niekonstytucyjnych przepisów może stanowić dostateczne uzasadnienie dla odstąpienia od generalnej zasady nieretroaktywności prawa, bądź też uzasadnić przyjęcie finansowego udziału Skarbu Państwa w ich zaspokojeniu (skoro to władza ustawodawcza doprowadziła do niekonstytucyjnego naruszenia praw podmiotów dotkniętych naruszeniem).
45. Istotne jest również, że pierwotnie naruszonym prawem było prawo własności uprawnionych. W ocenie sądu ustawodawca zobowiązany był przyjąć takie rozwiązania, aby w pierwszej kolejności zapewnić ochronę tych praw, a dopiero w dalszej – uwzględniać majątkowe interesy podmiotów czerpiących korzyści z działalności prowadzącej do naruszenia norm ochrony środowiska. Rozważania przy

ustawodawcę mogą przybierać różną postać, w szczególności może ona polegać na wydłużeniu terminu zawitego. Zastrzegając, że nie jest rolą Trybunału wskazywanie ustawodawcy konkretnych rozwiązań normatywnych, Trybunał zauważył jednak, że średnia długość innych terminów zawitych funkcjonujących w systemie prawnym może służyć za swoisty standard, do którego mógłby odwołać się prawodawca, projektując zmianę art. 129 ust. 4 Poś. W ocenie sądu przyjęcie terminu trzyletniego nie spełnia tej dyrektywy, w szczególności przyjęty termin pozostaje nieadekwatnym do długości innych terminów zawitych, wskazywanych we wniosku w sprawie K 2/17.

55. Formalne wydłużenie terminu o połowę (z 2 do 3 lat) nie usuwa więc niekorzystnych skutków zarówno zastosowania konstrukcji terminu zawitego, jak i długości samego terminu. Aktualne pozostają w tej części argumenty zawarte we wniosku w sprawie K 2/17.
56. Również w zakresie omawianego wzorca kontroli aktualne pozostają argumenty wskazane w punktach 37 – 39, wskazujące na faktyczną pozorność przyznanych uprawnionym roszczeń, mających stanowić ekwiwalent ograniczonego prawa własności.
57. Zmiana treści przepisu nie doprowadziła więc w szczególności do usunięcia podstawowej wady dotychczasowej regulacji, tj. niespełnienia przesłanki proporcjonalności.

#### **V. Niezgodność z art. 5 w związku z art. 68 ust.4 i art. 86 Konstytucji.**

58. Artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej przewiduje, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.
59. Artykuł 68 Konstytucji, przewidujący w ust. 1, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, określa ponadto, w ust. 3, iż władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
60. Z kolei art. 86 Konstytucji przewiduje, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.
61. Wskazując powyższe przepisy jako wzorce kontroli, sąd miał w szczególności na uwadze, że zakres obowiązku odszkodowawczego objętego art. 129 ust. 2 i art. 136 ust. 4 Poś obejmuje, w przypadku określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków, również koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki.
62. O ile w przypadku innych roszczeń określonych w art. 129 Poś, tj. roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części, z którym właściciel nieruchomości może wystąpić w przypadku, gdy w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z

konstytucyjne standardy i funkcje dawności. Można było zatem wykorzystać inne środki ograniczenia czasowego dochodzenia przez uprawnionych roszczeń odszkodowawczych lub roszczeń o wykup. W szczególności w rachubę wchodziła prekluzja, ale o dłuższym terminie. Jeżeli zatem prawodawca chciałby w analizowanym przypadku chronić wartość przewidywalności budżetowej za pomocą instytucji dawności, bez zasadniczej zmiany rozwiązania normatywnego, powinien to uczynić, przyznając dłuższy termin prekluzji. Długość tego terminu powinna być określona z uwzględnieniem zasługującego na ochronę interesu publicznego oraz prywatnego osób uprawnionych.

51. Oceniając przesłankę proporcjonalności sensu stricte TK wskazał, że wartością uzyskiwaną przez ocenianą regulację jest przewidywalność budżetowa, a w konsekwencji wartość porządku publicznego o wymiarze ogólnospołecznym. Nie można bagatelizować znaczenia przewidywalności wydatków dla finansów publicznych, choćby w zakresie oddziaływania ocenianego przepisu. Jednakże dobro to w analizowanej sprawie nie pozostaje w proporcji sensu stricto do roszczeń o odszkodowanie lub o wykup, będących ekwiwalentem odebranych wcześniej uprawnień właścicielskich lub tworzących inne prawa majątkowe, w ramach ograniczenia tych praw. Uszczerbek w wartościach konstytucyjnych, wynikający z odjęcia tych roszczeń po upływie tak krótkiego terminu zawitego, pozostaje w dysproporcji z ewentualnym uszczerbkiem w wartości przewidywalności budżetowej, wynikającym z wydłużenia terminu prekluzji.
52. Zauważyć trzeba, że, przyjmując, iż art. 129 ust. 4 Poś w poprzednim brzmieniu spełniał, jako ograniczenie prawa własności, przesłankę przydatności, TK wskazał, że jest tak dzięki usunięciu stanu niepewności i nieprzewidywalności obciążeń finansowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza przydatność dla osiągnięcia wartości porządku publicznego, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
53. Taka ocena powołanego przepisu, również w jego dzisiejszym brzmieniu, pomija jednak to, że tak rozumiana wartość porządku publicznego nie może znaleźć zastosowania w przypadku gdy podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania nie jest ani państwo, ani jednostka samorządu terytorialnego (wobec których kierowane mogą być roszczenia z art. 134 Poś), a podmiot prawa prywatnego, który ze swojej działalności, związanej z naruszaniem standardów ochrony środowiska, czerpie korzyści. W wyroku K 2/17 nie wskazano jakie są przesłanki przyjęcia, że w tym zakresie ograniczenie prawa własności spełnia przesłankę przydatności, w szczególności z jakiego powodu prawo własności właścicieli nieruchomości dotkniętych ograniczeniami, których pozbawia się roszczeń mających zrekompensować ograniczenia, ma ustąpić przed prawem innych podmiotów do prowadzenia działalności gospodarczej, a więc osiągnięcia przychodów – czerpania korzyści z działalności w sposób prowadzący do naruszania standardów ochrony środowiska, a pośrednio wyrządzający szkodę tym właścicielom..
54. Odracząc termin utraty mocy obowiązującej art. 129 ust. 4 Poś w poprzednim brzmieniu Trybunał wskazał, że rozwiązania przyjęte w przeszłości przez

środkiem służącym ochronie zdrowia ludzkiego.

66. Powyższe rozważania prowadzą do powstania wątpliwości nie tylko w zakresie określenia zbyt krótkiego terminu zawitego prowadzącego do wygaśnięcia roszczeń, ale również odnośnie zasadności stosowania takiego samego, zarówno co do długości, jak i charakteru, terminu do przysługujących właścicielowi nieruchomości roszczeń mających na celu ochronę jego praw majątkowych (własności), jak i niemajątkowych. Do tych ostatnich należeć będzie roszczenie o pokrycie kosztów dostosowania budynków do wymogów technicznych adekwatnych dla występującego w obszarze ograniczonego użytkowania poziomu uciążliwości w rozumieniu §11 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 roku
67. „Ta sama różnica pomiędzy celem przyznania właścicielowi poszczególnych roszczeń nakazuje powziąć wątpliwość, czy kształt przepisu przejściowego, jednoznacznie motywowany interesami majątkowymi podmiotów zobowiązanych do zapłaty odszkodowania, a zmierzający do utrzymania stanu, w którym wygasły, na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, powinien w ten sam sposób odnosić się do poszczególnych roszczeń przysługujących uprawnionym.
68. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 31 ust. 3 konieczność ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (w tym prawa własności) może wynikać z potrzeby dla ochrony środowiska lub zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób.
69. Równocześnie art. 68 zalicza ochronę zdrowia do wartości (dóbr) konstytucyjnych. Wartość normatywna art. 68 nie wyczerpuje się w prostej proklamacji znaczenia ochrony zdrowia, lecz ustanawia on z pewnością samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa. Każdy z przepisów zawartych w art. 68 odrębnie, choć składa się na treść jednego prawa do ochrony zdrowia, może być podstawą kontroli konstytucyjności prawa. Nie ulega wątpliwości, że także normy prawa przedmiotowego wyznaczające władzy publicznej pewien program i cele, w tym art. 68 ust. 3–5, mogą być podstawą kontroli konstytucyjności prawa. W szczególności art. 68 ust. 4 może stanowić uzasadnienie i podstawę oceny przepisów z zakresu ochrony środowiska, o ile mają wpływ na zdrowie indywidualne lub publiczne.
70. Brzmienie art. 68 wskazuje, że przepis zawarty w ust. 1 wyraża "prawo każdego do ochrony zdrowia" – konstytucyjne prawo podmiotowe. Brzmienie przepisu jest niewątpliwie zgodne z intencją ustawodawcy konstytucyjnego, aby wyrazić prawo każdego do ochrony zdrowia. W wyroku z 7 stycznia 2004 r. (K 14/03, OTK-A 2004, Nr 1, poz. 1) podkreślono, że TK "nie widzi podstaw do odstąpienia od poglądu wyrażonego w sprawie K 2/98 (...), według którego z art. 68 ust. 1 Konstytucji należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia" (*M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, art.68 Nb 1, 2, 125*).
71. W ocenie sądu wyważenie pomiędzy konstytucyjnym prawem do ochrony zdrowia osób dotkniętych naruszeniem norm ochrony środowiska a prawem własności podmiotów, których działalność (często o charakterze gospodarczym, a więc



dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (ust. 1) czy roszczenia o odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości (ust. 2) ochronie podlega przede wszystkim interes majątkowy, to w zakresie w jakim art. 136 ust. 4 określa zakres odszkodowania, ochrona przyznana właścicielowi budynku nie ma uzasadnienia jedynie w ochronie jego praw majątkowych

63. Wprowadzenie zmienionych – najczęściej podwyższonych jeśli chodzi o standard i koszty – wymagań technicznych dotyczących budynków w obszarach ograniczonego użytkowania związane jest z koniecznością zapewnienia aby obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi był projektowany i budowany w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. ochronę przed hałasem czy odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane). Ochrona przed hałasem, osiągnięta poprzez odpowiednie zaprojektowanie i wykonanie budynku i urządzeń z nim związanych, zmierzać powinna do tego aby poziom hałasu, na który będą narażeni użytkownicy lub ludzie znajdujący się w ich sąsiedztwie, nie stanowił zagrożenia dla ich zdrowia, a także umożliwiał im pracę, odpoczynek i sen w zadowalających warunkach (§323 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie).
64. Zgodnie z §11 powołanego rozporządzenia, budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości określonych w przepisach odrębnych, przy czym dopuszcza się wznoszenie budynków w tym zasięgu pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających uciążliwości poniżej poziomu ustalonego w tych przepisach bądź zwiększających odporność budynku na te zagrożenia i uciążliwości, jeżeli nie jest to sprzeczne z warunkami ustalonymi dla obszarów ograniczonego użytkowania, określonych w przepisach odrębnych. Do takich uciążliwości zalicza się w szczególności: szkodliwe promieniowanie i oddziaływanie pól elektromagnetycznych, hałas i drgania (wibracje), zanieczyszczenie powietrza, zanieczyszczenie gruntu i wód, powodzie i zalewanie wodami opadowymi, osuwiska gruntu, lawiny skalne i śnieżne, szkody spowodowane działalnością górniczą.
65. Celem wprowadzania określonych wymagań technicznych dla budynków znajdujących się czy powstających na obszarze ograniczonego użytkowania jest zapewnienie aby zmniejszały one uciążliwości będące podstawą ustanowienia obszaru poniżej ustalonego poziomu albo zwiększały odporność budynku na te zagrożenia i uciążliwości. W konsekwencji nałożenie na podmiot, którego działalność stanowi podstawę utworzenia obszaru obowiązku pokrycia kosztów prac mających na celu spełnienie tych wymagań technicznych stanowi z jednej strony realizację dyrektywy z art.86 Konstytucji, zgodnie z którą każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie stanu środowiska, a z drugiej strony zmierza do zapewnienia możliwości bezpiecznego i higienicznego korzystania z budynków. Spełnienie przez budynki wymagań technicznych nie jest celem samym w sobie, a

78. Takie rozwiązanie pozornie umożliwia wystąpienie z roszczeniem również w krótkim terminie zawitym. Jednak w przypadku uzyskania odszkodowania na skutek zgłoszenia w tym terminie, uzyskana kwota może nie odpowiadać kosztom rzeczywiście ponoszonym, późniejszym.
79. Stąd też, w szczególności w przypadku szkody związanej z koniecznością spełnienia wymagań technicznych dla budynków, przyjęta konstrukcja wydaje się naruszać wynikający z art. 68 ust. 3 Konstytucji obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
80. Dotyczy to również kształtu przepisów przejściowych, tj. art. 2 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przyjęte rozwiązanie, nie zważając na uznanie poprzednio obowiązującego dwuletniego terminu za niezgodny z konstytucją, nie doprowadziło do realizacji obowiązku z art. 68 ust. 3 Konstytucji. Przyznając prymat interesom majątkowym podmiotów odpowiedzialnych za wypłatę odszkodowań, w tym Skarbu Państwa, pozbawiło uprawnionych, których roszczenia wygasły w sposób niekonstytucyjny, możliwości ich dochodzenia, i realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Ustawodawca nie uregulował nawet odrębnie sytuacji tych podmiotów, którym omawiane roszczenia nie wygasłyby w przypadku ich zgłoszenia w trzyletnim terminie przewidzianym w nowej regulacji.
81. Również w zakresie w jakim naprawienie szkody obejmuje inne koszty czy utratę wartości nieruchomości, wątpliwość budzi czy przyjęte rozwiązanie ograniczając w znacznym stopniu przyjętą w art. 86 Konstytucji zasadę odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska, nie narusza dyrektywy zapewnienia ochrony środowiska przy zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji).

## **VI. Wpływ odpowiedzi na pytanie prawne na rozstrzygnięcie sprawy.**

82. Możliwość przyjęcia utraty mocy obowiązującej przez przepis przewidującej termin zawity wpływa bezpośrednio na rozstrzygnięcie sprawy, w której pozwany podnosi upływ tego terminu, liczonego od momentu wejścia w życie aktu prawnego wprowadzającego ograniczenia, tj., wedle stanowiska pozwanego – rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego. Przyjęcie, w ślad za pozwanym, że zgłaszane w obu sprawach roszczenia związane są z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości wprowadzonymi tym aktem, powoduje że przyjęcie upływu terminu zawitego doprowadziło do ich wygaśnięcia. Jeśli zaś termin zawity nie upłynął – roszczenia te mogą nadal być dochodzone i podlegać ocenie.
83. Równocześnie w obu sprawach zostały przeprowadzone dowody z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości zmierzające do ustalenia zmiany wartości nieruchomości na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania uchwałą 76/2011 w porównaniu do stanu istniejącego przed 4 sierpnia 2011 roku, tj. w okresie istnienia obszaru ustanowionego rozporządzeniem nr 50. Przyjęcie, że podstawą wprowadzenia ograniczeń są przepisy tego rozporządzenia, a pomimo zgłoszenia przez uprawnionych roszczeń po upływie 2 lat od dnia, w którym zaczęło ono obowiązywać, roszczenia te nie wygasły, spowoduje konieczność przyjęcia

ukierunkowanym na osiągnięcie zysku), prowadzi do takich naruszeń, powinno polegać na przyznaniu pierwszeństwa ochronie zdrowia.

72. W tej sytuacji sąd nie dostrzega podstaw aby ograniczać roszczenia związane z koniecznością spełnienia wymagań technicznych przez budynki terminem zawitym, którego bieg liczony jest od momentu wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Taka regulacja wydaje się w sposób zbędny dla osiągnięcia jej celów ograniczać uprawnienia podmiotów poszkodowanych działaniami stanowiącymi prowadzącymi do naruszenia standardów jakości środowiska. Wystarczające w tym zakresie byłoby zastosowanie konstrukcji przedawnienia, które ze swej istoty będzie bardziej związane z powstaniem szkody wyrażającej się koniecznością poniesienia wydatków na prace zmierzające do spełnienia tych wymogów.
73. Zwrócić trzeba bowiem uwagę, że w sytuacji, w której szkodą będzie konieczność spełnienia wymagań technicznych przez nowopowstający budynek, samo zdarzenie powodujące powstanie szkody (budowa budynku, z którą związane będą podwyższone koszty) zaistnieć może po upływie tak określanego terminu zawitego.
74. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował już, w wyroku z 1 września 2006 roku, sygn. SK 14/05, takie skutki poddania odpowiedzialności w zakresie kompensacji szkód na osobie wyrządzonych czynem niedozwolonym przedawnieniu roszczenia, które wynikały ze związania początku terminu jego przedawnienia ze zdarzeniem wywołującym szkodę (zdarzeniem sprawczym), a nie z chwilą ujawnienia się szkody.
75. Odpowiedzialność na gruncie art. 129 ust. 4 nie jest odpowiedzialnością deliktową (wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania „legalizuje” działalność podmiotu), a odszkodowanie formalnie dotyczy szkody na mieniu. Jednak w zakresie w jakim celem tak określonego odszkodowania jest ochrona zdrowia, sytuacje uznać można za analogiczne. Podmiot ponoszący koszty ze względu na istnienie obszaru pozbawiony zostaje odszkodowania jeśli stan wymagający ich poniesienie zaistnieje po upływie trzech lat od ustanowienia obszaru. Przyjęcie konstrukcji terminu zawitego prowadzi przy tym do dalszego pogorszenia jego sytuacji, gdyż odpada możliwość uwzględnienia przerw czy zawieszenia biegu terminu przedawnienia, a także możliwość oceny zarzutu przedawnienia w świetle zasad współzycia społecznego.
76. Z kolei w przypadku budynków istniejących, obowiązujące rozwiązanie niejako wymusza wystąpienie z roszczeniami w krótkim terminie, bez względu na to czy celowość poniesienia prac uzasadniona jest okolicznościami związanymi m.in. ze stanem technicznym budynku i jego elementów wymagających czy też możliwościami faktycznymi, organizacyjnymi a także finansowymi właściciela nieruchomości.
77. Dostrzec trzeba, że w orzecznictwie sądów powszechnych ukształtowała się taka wykładnia art. 129 ust.2 i art. 136 ust.4 Poś, która przewiduje, że szkodą podlegającą naprawieniu jest także odpowiednia suma jaką należy ponieść dla zapewnienia w budynku właściwego klimatu akustycznego, bez względu na to, czy odpowiednie prace zostały wykonane (niniejsze postanowienie nie jest miejscem na rozważania, czy jest to wykładnia prawidłowa, tj. czy nie doprowadziła do zniweczenia omawianych celów regulacji).

całkowicie odmiennego punktu wyjścia dla dokonywanej oceny. Istotne stanie się nie to, czy ograniczenia wprowadzone uchwałą 76/2011 doprowadziły do zmiany sytuacji strony powodowej poprzez ingerencję w jej prawo własności i spowodowały zmianę wartości nieruchomości, a to czy do takich zmian doszło w momencie rozpoczęcia obowiązywania rozporządzenia nr 50.

## **VII. Zawieszenie postępowania**

84. Zależność jaka istnieje pomiędzy rozstrzygnięciem zagadnienia przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu a rozstrzygnięciem sprawy stanowiła podstawę zawieszenia postępowania w obu sprawach, zgodnie z art. 177§1 pkt 3<sup>1</sup> kpc przewidującym możliwość zawieszenia postępowania z urzędu jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.
85. Na obecnym etapie postępowania brak jest podstaw do przyjęcia by którykolwiek z innych zarzutów pozwanego mógłby stanowić samoistną podstawę oddalenia żądań powodów.



A handwritten signature in black ink, appearing to be the name "M. K.", is written over a faint, circular stamp that is partially obscured by the signature.