



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 2/17
BAS-WPTK-443/17

Warszawa, 7 lipca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	10. 07. 2017
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 lutego 2017 r. (sygn. akt K 2/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 519) **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z zasadą równej ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwej równowagi wywodzoną 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.).

Ponadto, wnoszę o **umorzenie** postępowania w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte wnioskiem z 24 lutego 2017 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) zakwestionował konstytucyjność art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.), ograniczającego dwuletnim terminem zawitym możliwość zgłaszania roszczeń o wykup lub odszkodowanie przez właścicieli nieruchomości, z których korzystanie zostało ograniczone ze względu na ochronę środowiska. Należy zauważyć, że wnioskodawca błędnie wskazał przedmiot kontroli, a kwestionowany art. 129 ust. 4 w brzmieniu przedstawionym we wniosku znajduje się w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 519; dalej: p.o.ś., prawo ochrony środowiska). Również z uzasadnienia wystąpienia RPO do TK jednoznacznie wynika, że problem konstytucyjny wiąże się z treścią normatywną ujętą w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Stąd też, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, należy przyjąć, że przedmiotem kontroli jest art. 129 ust. 4 p.o.ś.

2. Zakwestionowany przez RPO przepis art. 129 ust. 4 p.o.ś. obowiązuje w następującym brzmieniu: „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”.

3. Przedmiotem wniosku jest ocena przepisu dotyczącego terminu zgłaszania roszczeń o wykup nieruchomości lub odszkodowanie przez właścicieli z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości względu na ochronę środowiska. Zakwestionowana ustawa wprowadza w Dziale IX możliwość ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Zgodnie z art. 130 p.o.ś. „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”.

Kolejną formą ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości ze względów ochrony środowiska są uregulowane w art. 135 p.o.ś. obszary ograniczonego użytkowania. Tworzone są one w drodze uchwały przez sejmik województwa bądź radę powiatu dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej, gdy z przeglądu ekologicznego, z oceny oddziaływania przedsięwzięcia 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.

W przypadku zaistnienia wymienionych ograniczeń art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. przyznaje właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu oraz osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, roszczenia o wykup lub odszkodowanie. W ramach tego pierwszego roszczenia można zażądać wykupu całości lub części 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. Roszczenie o odszkodowanie natomiast przysługuje za poniesioną szkodę wynikłą z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Obejmuje ono również odszkodowanie z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości.

Możliwość zgłaszania powyższych roszczeń została ograniczona przez kwestionowany w wystąpieniu RPO art. 129 ust. 4 p.o.ś. dwuletnim terminem, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego te ograniczenia. Ma on zastosowanie do wszystkich rodzajów roszczeń wymienionych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś.

II. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie wnioskodawcy, limitowanie dwuletnim terminem roszczeń właścicieli nieruchomości, których sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska, uzasadnia zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 2 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 KPCz), a także art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając ww. zarzuty RPO wskazał, iż ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska jest daleko idącą ingerencją w prawo własności. Jest ono dopuszczalne tylko wtedy, jeżeli towarzyszą temu środki prawne pozwalające podmiotom uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości. W ocenie RPO, dwuletni termin na zgłoszenie roszczeń jest zbyt krótki i – co za tym idzie – rodzi poważne wątpliwości co do realności zastosowania tego środka. Podmioty uprawnione nie są informowane o wprowadzanych ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości, o przysługujących im roszczeniach ani o terminie ich zgłoszenia, co w wielu przypadkach może skutkować wygaśnięciem roszczeń zanim uprawnieni uświadomią sobie ich istnienie. Zdaniem RPO, stanowi to nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności konstytucyjnie chronionego w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3, a w krańcowych przypadkach prowadzi może do naruszenia istoty prawa własności.

Ponadto, jak podnosi wnioskodawca, pozbawienie uprawnionych bez ich winy możliwości dochodzenia przysługujących im roszczeń jest w sposób oczywisty niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stawionego przez niego prawa, będącą jednym z wyznaczników zapisanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Konstrukcja normatywna, która tworzy prawo niewykonalne bądź złudzenie prawa stanowi, według oceny RPO, jedynie pozór ochrony praw majątkowych. „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”. Z zasady zaufania do państwa i stawionego przez nie prawa wypływa także „zasada jednoznaczności (określoności) prawa” jako jedna z dyrektyw poprawnej legislacji. RPO podkreśla, że zgodnie z tą zasadą od racjonalnego

ustawodawcy należy oczekiwać „stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Treść ustalanych praw i obowiązków winna być oczywista i pozwalać na jej egzekwowanie. Należy zaznaczyć, że chociaż wnioskodawca używa pojęcia „zasady jednoznaczności prawa”, to z uzasadnienia jego wystąpienia do TK wynika, że w istocie odwołuje się do zrekonstruowanej w utrwalonym orzecznictwie TK „zasady określoności przepisów prawa” (zob. wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 5/15; 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15) i do takiej będzie odnosił się Sejm w dalszych rozważaniach.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis art. 129 ust. 4 p.o.ś. stoi również w sprzeczności z „wypracowaną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji zasadą «właściwej równowagi» pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną praw podstawowych jednostki”. Dopuszczalne ograniczenia własności, w konsekwencji prowadzące nawet do pozbawienia właściciela możliwości korzystania z przedmiotu własności, nie zostały – zdaniem wnioskodawcy – odpowiednio zrekompensowane przez państwo. W analizowanym przypadku możliwość skorzystania ze środków koniecznych dla ochrony własności jest nadmiernie utrudniona.

RPO podnosi także zarzut 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, które objęte zostały ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na inne cele publiczne”. Krótki termin zgłoszenia roszczenia z tytułu ograniczeń wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska nie występuje w innych przypadkach roszczeń związanych z utrudnieniem zagospodarowania nieruchomości. Te ostatnie traktowane są jako roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym, które przedawniają się na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459; dalej: kodeks cywilny lub k.c.). „Brak jest podstaw do twierdzenia, iż dolegliwość ograniczeń zagospodarowania wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska jest, co do zasady, mniejsza niż ograniczeń wprowadzanych ze względu na inne cele”. Utrzymanie takiego zróżnicowania w możliwości zgłaszania roszczeń pozwala, zdaniem RPO, na postawienie zarzutu niekonstytucyjności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z zasadą równej

ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w *petitum* wniosku wzorcami kontroli uczynił:

- 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,
- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Jednym z wymienionych przez wnioskodawcę wzorców kontroli jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, z których wynika zakaz nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną ochronę własności i zakaz ingerencji w istotę konstytucyjnego prawa własności oraz – odrębnie – art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z którego wywodzona jest zasada sprawiedliwej równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym. Jak wskazywał TK w swoim orzecznictwie, oceniając dopuszczalność ingerencji publicznej w prawo własności należy zbadać czy we właściwy sposób zostały wyważone interesy właścicieli i interes publiczny (wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). Zachowanie obowiązku właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych zapewnia bowiem właścicielom nieruchomości odpowiednią rekompensatę od organów publicznych z tytułu ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości. Zauważyć można zachodzącą zbieżność zarzutów sformułowanych na tle tych dwóch przepisów. Przywołane przez wnioskodawcę wzorce konstytucyjne wzajemnie się uzupełniają. Można zatem wskazać, że podstawowym wzorcem będzie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 1 Protokołu nr 1 do KPCz i wywodzona z niego zasada równowagi ma pochodny charakter.

3. Odnosząc się do oceny kolejnego przywołanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli w postaci art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego oraz wywodzonej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa,

jak też zasady określoności przepisów prawa, należy ustalić, czy może on stanowić samodzielny wzorzec kontroli. Przede wszystkim trzeba więc określić, czy wnioskodawca wyprowadza z tego przepisu taką treść normatywną, która nie wynika z bardziej szczegółowej regulacji ustawy zasadniczej. Na gruncie poprzednio obowiązującej konstytucji z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyprowadzano szereg reguł i zasad, które w obowiązującej Konstytucji zostały wyraźnie zapisane w odrębnych przepisach. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, w tego typu przypadkach „nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę «demokratycznego państwa prawnego» nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobyte z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; por. też E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 340 i n). Analiza wniosku RPO oraz jego uzasadnienia pozwala zauważyć, że wnioskodawca, przywołując jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, koncentruje się na zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadzie określoności przepisów prawa.

Zastosowany zabieg interpretacyjny należy uznać za trafny. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa „nie została wprawdzie wyraźnie wysłowiona w tekście konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jednoznaczności prawa nie znajdują swojego odzwierciedlenia w innych przepisach konstytucyjnych i można je wywodzić jedynie z treści art. 2 Konstytucji. Mogą zatem stanowić samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjnej.

Po drugie art. 2 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję „tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane

i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa [niekiedy określana jako zasada lojalności] nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością [...] [R]óżne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i [stanowionego przez nie prawa – uwaga własna] polega na uchybieniu określoności prawa. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09, pkt III.2.1). W odniesieniu do kontroli konstytucyjności art. 129 ust. 4 p.o.ś. należy zatem wskazać dwa wzorce kontroli wynikające z art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę określoności przepisów prawa.

Należy zauważyć, że tylko zarzuty dotyczące naruszenia pierwszej z tych zasad zostały we wniosku umotywowane. Jeśli zaś chodzi o zarzut niezgodności z zasadą określoności przepisów prawa wnioskodawca nie przedstawia argumentów na jego poparcie.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe, wyznaczenia granic podmiotowych wniosku i tym samym kognicji Trybunału oraz niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115; P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 66 i n.). Wnioskodawca wprawdzie przedstawia argumenty dotyczące wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ograniczeń prawa własności i terminu ich wejścia w życie np. w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie wynikających z ustanowienia obszarów ograniczonego

użytkowania, ale odnosi je do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08). Biorąc powyższe pod uwagę należy wniesić o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie dotyczącym badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji w odniesieniu do zasady określoności przepisów prawa.

4. Na marginesie można odnotować, że wobec zaskarżonej regulacji zostały podjęte prace legislacyjne, dotyczące m.in. analizowanego przepisu art. 129 ust. 4 p.o.ś. Komisja do Spraw Petycji w dniu 6 lipca 2016 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy nr 774/VIII kad.; dalej: projekt ustawy o zmianie p.o.ś.), który był dyskutowany w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (13 września 2016 r. i 26 stycznia 2017 r.) oraz opiniowany m.in. przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz Radę Ministrów. Wśród proponowanych było m.in. nadanie art. 129 ust. 4 p.o.ś. nowego brzmienia, zgodnie z którym wydłuża się (z dwóch do pięciu lat) termin wystąpienia z roszczeniem o wykup nieruchomości lub odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z niej, co jednocześnie konsumowałoby jeden z zarzutów niekonstytucyjności zgłaszanych we wniosku RPO dotyczący zbyt krótkiego terminu na wystąpienie z roszczeniem. Nowelizacja nie zmierza jednak do zmiany zawitego charakteru terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., utrzymując aktualność zarzutów w pozostałym zakresie. Co więcej, w efekcie przeprowadzonych konsultacji Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wniosła o odrzucenie projektu ustawy głównie z powodu przedłużenia stanu niepewności w realizacji budżetów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Relacjonowane prace legislacyjne nadal pozostają niesfinalizowane, nie mogą więc mieć żadnego wpływu na bieg niniejszego postępowania.

IV. Wzorce kontroli

1. Wnioskodawca przywołuje w charakterze wzorca kontroli art. 64 ust. 1 Konstytucji, który głosi: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Przepis ten wyraża przede wszystkim prawo podmiotowe, przysługujące każdemu podmiotowi konstytucyjnych praw i wolności. Stanowi on także rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji i na jej tle powinien być interpretowany (wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 28 października 2015 r., sygn. akt SK 9/14). Ponadto treść tego przepisu należy rozumieć jako uznanie ochrony własności i innych praw majątkowych za element obiektywnego porządku prawnego, z czego wynika obowiązek organów władzy publicznej stworzenia reguł prawnoinstytucjonalnych funkcjonowania stosunków majątkowych poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności oraz określenie granic prawa własności, zaś na płaszczyźnie proceduralnej ustanowienia procedur i środków prawnych zapewniających ochronę własności i innych praw majątkowych (zob. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa [...] nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

2. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko

wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Istotą unormowania zawartego w cytowanym przepisie konstytucyjnym jest wyznaczenie granic ingerencji władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych (tzw. granic ograniczeń) poprzez ogólne określenie przesłanek, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki. Został on skonstruowany z trzech części, z których pierwsza to: ustalenie przesłanki formalnej (wymóg ustawowej formy ograniczeń); druga: określenie przesłanek materialnych (poprzez specyfikację pojęcia „interesu publicznego”) oraz trzecia: wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzania ograniczeń (nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania „istoty” praw i wolności (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 31, s. 72). Jest to przepis zawężający zakres zastosowania wolności i praw konstytucyjnie zagwarantowanych i tym samym musi być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, w szczególności przy uwzględnieniu zakazu rozszerzającej interpretacji jego postanowień.

Granicy dla wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności są zatem przesłanki „konieczności”, dopuszczalności w „demokratycznym państwie” oraz zakazu naruszania „istoty wolności i praw”.

Z uzasadnienia wnioskodawcy wynika, iż z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wyprowadza on zasadę proporcjonalności. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że wspomniany przepis statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy zasadę proporcjonalności (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Świadczy o tym jego treść, która wskazuje, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. W ocenie TK zasada proporcjonalności „Z jednej strony stawia [...] przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna być ona rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź

w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. [...] «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 1998 r., sygn. akt P 2/98).

Z powyższego orzeczenia wynika, że dla oceny czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Te trzy kryteria stosowane powinny być do konkretnych unormowań odnoszących się do poszczególnych typów wolności i praw jednostki. Trybunał wskazuje tym samym, że zasada proporcjonalności ma charakter relatywny, bo różnicuje zakres dopuszczalnej ingerencji w zależności od tego, jakie wolności bądź prawa stają się przedmiotem tej ingerencji (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94). W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia (wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11).

Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw opiera się na założeniu, że każda wolność bądź prawo posiada pewien podstawowy czy minimalny zakres treściowy, którego usunięcie zniweczy faktyczne jej istnienie. Nie może prowadzić do całkowitego wydrążenia ich z rzeczywistej treści i pozostawienia tylko pozoru ich obowiązywania (L. Garlicki, K. Wojtyczek, dz. cyt., s. 96). Należy zauważyć, że w swoim orzecznictwie TK zajmował się koncepcją „istoty wolności i praw”, wskazując, iż „w treści każdego z konstytucyjnych praw i wolności zawierają się pewne elementy podstawowe, istnienie których jest konieczną przesłanką zachowania przez to prawo lub wolność swej konstytucyjnej tożsamości” (orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96).

3. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji wyznacza ramy dopuszczalnych ograniczeń własności, stanowiąc, że: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze statuowanym przez ten przepis

standardem są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „[...] Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”. Z powyższego wynika, że dopuszczalne są tylko takie ograniczenia własności, które zasadniczo dotyczą jedynie treści i zakresu ochrony własności i nie pozbawiają właściciela atrybutów posiadania i rozporządzania jej przedmiotem, a dotyczą jedynie samego korzystania z niej.

Pogląd na relację między art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał wyraził m.in. w wyrokach z: 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) oraz 11 maja 1999 r. (sygn. akt K 13/98). W drugim z nich sąd konstytucyjny wskazał, że art. 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowić mogą zarówno formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Nie są to jednakże wszystkie konstytucyjne obwarowania zawężające jego swobodę w tym zakresie”. Istotne znaczenie ma w tym zakresie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (tzw. zasada proporcjonalności) statuowana w sposób w pełni samodzielny i całościowy w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał zaznaczył, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju

działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji sprowadza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania prawa własności). „Tym samym potraktowanie art. 63 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje żadnych materialnych przesłanek ograniczania własności, zatem uznać należy, że przesłanki te wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji głosi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest to jedna z najbardziej pojemnych zasad konstytucyjnych, której treść podlega ciągłej wykładni organów bezpośrednio stosujących ustawę zasadniczą (por. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 94). Z przywołanej klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego judykatura i doktryna wyodrębniły szereg zasad pochodnych. Nie zostały one *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (por. E. Morawska, dz. cyt., s. 394). W sytuacji, gdy wszystkie one mogą samodzielnie stanowić wzorce kontroli, niezbędne dla oceny konstytucyjności kontrolowanego przepisu jest wyraźne określenie wzorca kontroli. Rzecznik Praw Obywatelskich w *petitum* wniosku wskazuje na naruszenie dwóch zasad mających swoje źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zasady zaufania

obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę określoności przepisów prawa.

Orzecznictwo TK jest zgodne co do tego, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa należy do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego, w znaczeniu które występuje w art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Zasada ta określana jest w orzecznictwie TK jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych (np. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Istota przywołanej zasady wyraża się w „stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; por. także wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Trybunał wielokrotnie również podkreślał, że analizowana zasada opiera się na „pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniania jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie

zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, która odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Brak pewności prawa i idącej za tym przewidywalności działań organów państwowych podważa ufność obywateli w sprawiedliwość i racjonalność działań ustawodawcy. Odnosząc się do zasady racjonalności ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „fikcja prawna [racjonalnego prawodawcy – uwaga własna] nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszystkie formalne kryteria (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”.

Niewątpliwie ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że „granice [...] swobody zakreślone są [...] innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej” (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). Równocześnie wskazał jednak, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści

porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji”, a „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (powołany wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 5/99). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wywiódł ponadto, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (m.in. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. „Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności» uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych” (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04).

Z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika nakaz powstrzymywania się ustawodawcy przed uchwalaniem przepisów wprowadzających instytucje prawne o charakterze *de facto* fasadowym („pozornym”), jedynie nominalnie modyfikujące jakiś obszar życia społecznego, w praktyce zaś będących regulacjami dysfunkcyjnymi lub niemożliwymi do aplikacji. W ocenie Trybunału regulacje prawne powinny zapewnić jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje więc zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią „złudzenie prawa”, a w konsekwencji jedynie pozór uprawnień bądź obowiązków.

5. Z tym aspektem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w funkcjonalnym związku pozostaje zasada poprawnej legislacji oraz dekodowana z niej zasada określoności przepisów prawa i z tego powodu zostanie poddana dalszej analizie. Funkcją zasady poprawnej legislacji jest zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, dz. cyt., s. 47, a także wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05). Niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. W ocenie Trybunału poprawność legislacyjna to „stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy” (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

Zasada poprawnej legislacji zawiera w sobie wymóg określoności prawa oraz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia. Odnosząc się do zasady poprawnej legislacji TK stwierdził, że zasady te obejmują m.in. „wymaganie określoności przepisów, które muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny” (wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Przepis powinien być klarowny i zrozumiały dla adresata, niebudzący wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (por. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00). Niemniej jednak, nie każde naruszenie zasad techniki legislacyjnej stanowi jednocześnie złamanie konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, a jedynie takie, które jest istotne. Rygor stosowania tej zasady zależy także od rodzaju zagadnień będących przedmiotem regulacji prawnej. Niewątpliwie i w sposób kategoryczny odnosi się on do relacji między państwem a obywatelami jako adresatami przepisu prawnego. Stąd wszystkie przepisy ograniczające realizację wolności i praw jednostki muszą być dostatecznie określone (wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97, zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, dz. cyt., s. 47-48).

6. Wymieniony przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 1 Protokołu nr 1 KPCz stanowi: „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”.

Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) art. 1 Protokołu nr 1 KPCz zawiera trzy oddzielne zasady: poszanowania własności, dopuszczalności pozbawiania własności oraz dopuszczalności kontroli korzystania z własności. „Zasada pierwsza, zawarta w zdaniu pierwszym pierwszego akapitu, ma charakter generalny i gwarantuje poszanowanie mienia; druga zasada, zawarta w drugim zdaniu pierwszego akapitu, mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami; trzecia zasada, zawarta w drugim akapicie stanowi, że Państwa Strony są uprawnione, m.in. do uregulowania sposobu korzystania z mienia zgodnie z interesem powszechnym [...] Te trzy zasady nie są jednakże «odrębne» w tym sensie, że nie ma pomiędzy nimi związku. Zasady drugą i trzecią dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do poszanowania mienia, należy interpretować w świetle ogólnego charakteru zasady pierwszej” (wyroki ETPCz z: 23 września 1982 r., sprawa Sporong i Lönroth przeciwko Szwecji, skargi nr 7151/75 i 7152/75 oraz 30 maja 2000 r., sprawa Belvedere Alberghiera S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 31524/96).

Przez uznanie, iż każdy ma prawo do korzystania ze swojego mienia, Protokół nr 1 KPCz w istocie gwarantuje prawo własności. Pojęcie „mienia” nie ogranicza się tu do własności rzeczy. Może oznaczać zarówno istniejące mienie lub wartości majątkowe, w tym wierzytelności majątkowe, co do których istnieje uprawnione oczekiwanie ich realizacji. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł jednocześnie, że dokument nie gwarantuje komukolwiek prawa do nabycia lub korzystania z jego własności. Podkreśla również istnienie pozytywnych obowiązków, wypływających z treści art. 1 Protokołu nr 1 KPCz, niezbędnych do skutecznego poszanowania praw w nim zagwarantowanych (wyroki ETPCz z: 13 czerwca 1979 r., w sprawie Marckx przeciwko Belgii, skarga nr 6833/74; 9 października 1979 r., w sprawie Aires przeciwko Irlandii, skarga nr 6289/73). Prócz ogólnej zasady

gwarantowania prawa do poszanowania mienia, zawarta jest także zasada mówiąca o możliwości jego pozbawienia, pod pewnymi warunkami. Wymienia się tu warunek istnienia interesu publicznego, łącznie z warunkami przewidzianymi przez ustawę oraz zgodności z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Według ETPCz ogólnych zasad prawa międzynarodowego nie stosuje się do przypadków odebrania przez państwo własności własnym obywatelom (zob. wyrok ETPCz z 21 lutego 1986 r., w sprawie James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 8793/79).

W wyniku dokonania wykładni językowej art. 1 zdanie trzecie Protokołu nr 1 KPCz, wyrażającego, że państwo ma prawo 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”, ETPCz sformułował trzy zasady, na których opiera się dopuszczalność ograniczeń prawa własności. Pierwsza z nich to zasada legalności, druga sformułowana jako postulat poszukiwania uzasadnionego prawnie celu kontroli własności dokonywanej w interesie publicznym i trzecia określana jako zasada sprawiedliwej równowagi (*fair balance*). Zasada sprawiedliwej równowagi odnosi się do równowagi między interesami powszechnego ogółu a wymaganiami ochrony podstawowych praw jednostki. Troska o zachowanie tej równowagi jest wyrażona w przepisie art. 1 Protokołu nr 1 KPCz jako całości. Równowaga ta zakłada, że musi istnieć rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy środkami zastosowanymi przez państwo, w tym środkami pozbawiającymi osobę własności, a celem, który ma być osiągnięty za ich pomocą. Powołany przepis wyraża *implicite* adresowany do sądu postulat każdorazowej oceny, czy z powodu działania lub braku działania państwa zainteresowana osoba musiała znieść nieproporcjonalne lub nadmierne obciążenia (wyrok ETPCz z 22 czerwca 2004 r., sprawa Broniowski przeciwko Polsce, skarga nr 31443/96).

7. Jako kolejny wzorzec kontroli RPO wskazuje art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawiający zasadę „równej dla wszystkich” ochrony własności w porównaniu z zakresem regulacji innych praw majątkowych, ujmowany w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że powołany przepis art. 64 ust. 2 dopełnia ogólną zasadę równości zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji, odnoszącą się do wszelkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego.

Istotą regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych jest równa dla wszystkich, co akcentuje element podmiotowy (wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98). Jest ona równa bez względu na: zakres podmiotowy, charakter podmiotu danego prawa, czy kryterium drogi uzyskania tytułu własności, a także wyklucza zróżnicowanie między osobami fizycznymi a osobami prawnymi (wyroki TK z: 22 lutego 2000 r., sygn. akt SK 13/98; 28 września 2015 r., sygn. akt K 20/14). W orzecznictwie TK wskazuje się na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo podmiotowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji (wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

W aspekcie przedmiotowym art. 64 ust. 2 Konstytucji odnosi się do wszelkich praw majątkowych, nie tylko prawa własności i dziedziczenia (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 64, s. 611). Potwierdza to TK, który wielokrotnie wskazywał, że przywołany przepis nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, iż wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

Z drugiej zaś strony, nakaz równej ochrony praw majątkowych należy odnosić jedynie do praw majątkowych zaliczanych do tej samej kategorii. Zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinuje zróżnicowanie zakresu ich ochrony. Zróżnicowanie to musi być jednak obiektywnie uzasadnione. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że równa ochrona praw majątkowych oznacza przede wszystkim zakaz kategoryjnego różnicowania poziomu ochrony tego prawa w stosunku do innych praw majątkowych, w tym również użytkowania wieczystego (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00). Ochrona własności *sensu stricto* nie może być słabsza w porównaniu z poziomem ochrony innych praw majątkowych (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00).

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wskazywał, że zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinować może zróżnicowanie zakresu ich ochrony (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98), tym bardziej że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony jest uzasadnione relewantnością, proporcjonalnością i powiązaniem z innymi zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie jest dopuszczalne (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

Wynika z tego, że zasada równej ochrony ujęta w art. 64 ust. 2 Konstytucji wyklucza zróżnicowanie pod względem podmiotowym, dopuszczając je w aspekcie przedmiotowym, ze względu na odmienną sytuację faktycznych lub prawnych podmiotów, w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości (por. postanowienie TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

8. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji statuuje fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę równości. Zgodnie z jego brzmieniem „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ujęta w art. 32 ust. 1 wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97).

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się konieczność badania kontekstu zastosowania zasady równości. „[R]ówność w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym i musi odnosić się do nakazów (zakazów) lub uprawnień przynależnych określonym jednostkom (ich grupom) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem

identyczności praw wszystkich jednostek nie tylko z tego względu, że każda regulacja prawna w istocie wprowadza różnicowanie między podmiotami. Nakaz identycznego ukształtowania uprawnień czy obowiązków wszystkich jednostek w warunkach obiektywnie istniejących różnicowań o charakterze naturalnym (np. cech osobowościowych jednostek) czy faktycznym (sytuacyjnym, np. miejsce jednostki w społeczeństwie) kolidowałoby niejednokrotnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą racjonalnego ustawodawcy. A zatem dopóki różnicowania odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości. Problem naruszenia tej zasady powstaje wówczas, gdy wprowadzone do systemu prawnego różnicowania dotyczą podmiotów podobnych. Kluczowe dla oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, jest więc zawsze ustalenie cechy istotnej, która przesądzałaby o uznaniu określonych (porównywanych) podmiotów za podobne lub odmienne. Jeśli wynik tego ustalenia prowadzi do wniosku, że porównywane podmioty są podobne, wówczas konieczne staje się zbadanie, czy wprowadzenie różnicowania jest uzasadnione. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest bowiem dopuszczalne (i nie narusza zasady równości) pod warunkiem *sine qua non* jasno sformułowanego kryterium (stanowiącego podstawę różnicowania), które można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami” (wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został ustalony katalog warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać kryterium stanowiące podstawę różnicowania. Po pierwsze, musi mieć ono charakter relewantny, a zatem musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i służyć realizacji tego celu i treści. Kryterium to musi mieć zatem charakter racjonalnie uzasadniony, a nie arbitralny (zob. orzeczenie TK z 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94). Po drugie, kryterium to musi mieć charakter proporcjonalny. Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi więc pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. np. wyrok TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95). Niespełnienie tych warunków świadczy o tym,

że dokonane przez prawodawcę zróżnicowanie jest niedopuszczalne (wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08).

Należy także zwrócić uwagę na istnienie dyskryminacji bezpośredniej, opartej o przesłankę różnicującą, wynikającą wprost z przepisów prawa i dyskryminacji pośredniej, która ma miejsce wówczas, gdy niedopuszczalne zróżnicowanie wynika z kontekstu całokształtu redakcji danej (pozornie neutralnej) normy, chociaż nie opiera się ono na jakiegokolwiek przesłance dokonującej bezpośredniego zróżnicowania. Analiza treści art. 32 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że ma on zastosowanie również do zakazu dyskryminacji pośredniej (zob. W. Borysiak, L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 832).

V. Analiza zgodności

1. Istotą wniosku RPO jest zarzut niekonstytucyjności ograniczenia dwuletnim terminem zawitym roszczeń właścicieli nieruchomości, których sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska. Ustawodawca wprowadził mocą art. 129 ust. 4 p.o.ś. możliwość ograniczenia prawa własności poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, zapewniając równocześnie rekompensatę w postaci roszczenia o wykup lub o odszkodowanie. Przysługują one w równym stopniu zarówno właścicielom, jak i użytkownikom wieczystym, a w zakresie odszkodowania także osobom, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. Możliwość wystąpienia z roszczeniem została ograniczona dwuletnim terminem liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Konstytucyjnie chroniona własność i inne prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego, co wynika z treści art. 64 Konstytucji. Prawo własności choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (zob. wyrok TK o sygn. akt P 2/98). W orzecznictwie TK zwraca się wprawdzie uwagę, że własność i inne prawa majątkowe przynależą do grupy wolności ekonomicznych, a tym samym podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne, niemniej jednak istnieją

dopuszczalne ramy ograniczeń, które zostały określone w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jedną z przyczyn ingerencji w prawo własności mogą być potrzeby ochrony środowiska. Jak ważna jest to wartość wskazuje nadanie jej konstytucyjnej rangi. Ustrojodawca najpierw ujął zapewnienie ochrony środowiska wśród podstawowych zadań Rzeczypospolitej (art. 5 Konstytucji), potem wskazał ochronę środowiska jako przesłankę ograniczania wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji), wreszcie skonkretyzował mieszczące się w tym obszarze zadania i obowiązki władz publicznych (art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji) oraz prawa (art. 74 ust. 3 Konstytucji) i obowiązki jednostki (art. 86 Konstytucji). Treścią ciążącego na władzach publicznych obowiązku ochrony środowiska jest podejmowanie różnorodnych działań, w tym także legislacyjnych, mających na celu zapewnienie utrzymania obecnie istniejącego stanu środowiska naturalnego oraz polegających na przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko. Oznacza to konieczność podejmowania działań, które nie tylko poprawiają jego stan, lecz także odnoszą się do nakazu zapewnienia ochrony środowiska przez wszystkie podmioty niepubliczne. Wymaga to działań ograniczających korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, zwłaszcza prawa własności i swobody działalności gospodarczej. Realizacji tak rozumianego obowiązku władz publicznych towarzyszyć musi przyjęcie stosownych regulacji prawnych, zapewniających odpowiedni mechanizm odpowiedzialności za powstałe utrudnienia w korzystaniu z przysługujących jednostce praw (por. L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 74, s. 806). Zobowiązania tego nie zmienia ciążący na każdej jednostce obowiązek dbałości o stan środowiska.

Ustawodawca przewiduje w prawie ochrony środowiska dwie grupy ograniczeń prawa własności ze względu na ochronę środowiska. Pierwsza wynika z art. 130 p.o.ś. i dotyczy trzech przypadków, polegających na: 1) poddaniu obszarów lub obiektów ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 627, ze zm.); 2) odwołaniu się do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.); 3) ustanowieniu tzw. obszarów cichych na podstawie art. 118 p.o.ś. Drugą grupę ograniczeń własności ze względu na ochronę środowiska przewiduje art. 135 p.o.ś., dający podstawę do tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania. Ograniczenia możliwości korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków,

znajdujące się w obydwu grupach, są rekompensowane przez ustawodawcę mocą art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. poprzez roszczenia o wykup bądź odszkodowanie, których możliwość zgłaszania została ograniczona dwuletnim terminem, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego te ograniczenia. Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy m.in. niedochowanie jednego z wymaganych kryteriów wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw – proporcjonalności, odnosząc go do zbyt krótkiego, jego zdaniem, terminu na zgłoszenie roszczenia o wykup lub odszkodowanie. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym zasadności ingerencji w prawo własności poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, a jedynie zastosowanie mechanizmu odszkodowawczego. Zbadania wymaga zatem to, czy dwuletni termin wniesienia roszczenia z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś., stanowi nieproporcjonalne ograniczenie, naruszające art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny pojmuje zasadę proporcjonalności zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako składającą się z trzech szczegółowych wymogów: nakazu przydatności, nakazu konieczności oraz nakazu proporcjonalności *sensu stricto*. Odnosząc się do pierwszego z wymogów, nakazu przydatności, należy zbadać czy ograniczenie dwuletnim terminem możliwości składania roszczeń jest przydatne i efektywne dla osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów. Jak stwierdza TK w swoim orzecznictwie, „nie jest [on – uwaga własna] powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę” (wyroki TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95). Niemniej Trybunał powinien interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób oczywisty i ewidentny. Ograniczenie terminem możliwości zgłaszania roszczeń jest konstrukcją służącą zapewnieniu bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego – wartości należących do komponentów zasady państwa prawnego i związanej z nim zasady zaufania obywateli do państwa. Wymienione wyżej wartości całego systemu prawnego legły u podstaw wszystkich regulacji instytucji dawności, wiążących skutki prawne z upływem czasu, których w systemie prawa istnieje kilka: przedawnienie, prekluzja, zasiedzenie i przemilczenie. Różnią się one przedmiotem i skutkami prawnymi, ale ich cel i funkcja sprowadzają się do usunięcia stanu niepewności prawnej w sytuacji, gdy uprawniony przez określony czas nie wykonuje swoich praw

podmiotowych lub nie realizuje przysługujących mu roszczeń. Instytucje te pełnią funkcję oczyszczającą obrót prawny z pewnych zaszczości, funkcję stabilizującą istniejące stosunki (zob. wyrok SN z 12 lutego 1991 r., sygn. akt III CRN 500/90, w odniesieniu do przedawnienia), a także funkcję wychowawczą i dyscyplinującą oddziaływującą na osoby uprawnione do terminowego dochodzenia swoich roszczeń (por. np. A. Jedliński [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 729).

W dorobku orzecznictwa sądów cywilnych znane jest stosowanie do prekluzji w drodze analogii przepisów dotyczących przedawnienia, za czym przemawiają szczególne względy (zob. analogia do art. 121 pkt 4 k.c. o zawieszeniu biegu przedawnienia z powodu siły wyższej, wyroki SN z: 5 listopada 1976 r., sygn. akt III CRN 202/76; 20 maja 1978 r., sygn. akt III CZP 39/77; 10 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 10/92). Wskazane rozwiązania pozwalają na odniesienie się do orzecznictwa TK w przedmiocie przedawnienia, w zakresie funkcji, którą pełni ono jako instytucja dawności prawa.

Odnosząc się do instytucji przedawnienia TK stwierdził, że „istnieją istotne racje, które [...] znajdują oparcie w przepisach konstytucyjnych, przemawiające za jej istnieniem. [...] Nie mogą w systemie prawnym istnieć unormowania, które umożliwiają dochodzenie praw czy ich wykonywanie z jednoczesnym nałożeniem na inne podmioty obowiązków im odpowiadających *ad infinitum*, przez czas nieokreślony, oraz takie, które powodują permanentny stan niepewności co do rzeczywistego stanu prawnego” (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt K 14/05). Taką samą funkcję pełni termin dla „wystąpienia z roszczeniem” przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Nie zmienia tej funkcji pogląd ugruntowany w orzecznictwie sądowym o zawitym charakterze terminu przewidzianego w przywołanym przepisie ustawy (wyroki SN z: 10 października 2008 r., sygn. akt II CSK 216/08; 29 listopada 2012 r., sygn. akt II CSK 254/12; 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt II CSK 578/12).

2. Ograniczenie dwuletnim terminem dla wystąpienia z roszczeniami wynikającymi z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. motywuje uprawnionych do uregulowania stanu prawnego nieruchomości (np. poprzez przeprowadzenie postępowania dotyczącego nabycia własności nieruchomości) i prowadzi do zakończenia okresu niepewności prawnej związanej z wykonywaniem zobowiązań wobec tychże właścicieli, tym samym dla projektowanych planów finansowych państwa, jednostek samorządu terytorialnego, a także inwestorów. Zgodnie z art. 134

p.o.ś., w przypadku ograniczeń związanych z ochroną zasobów środowiska, obowiązani do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są: jednostki samorządu terytorialnego, bądź reprezentowany przez wojewodę lub przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Skarb Państwa, w zależności od rodzaju podmiotu, który wydał akt prawny powodujący ograniczenia. Natomiast zgodnie z art. 136 p.o.ś., w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten podmiot, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń. Z powyższego wynika, że wyznaczenie terminu dochodzenia roszczeń odpowiada założeniom racjonalnego ustawodawcy realizując konstytucyjny cel stabilności prawa, jako pochodnej zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji, zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 111) i spełnia tym samym nakaz przydatności.

Odnosząc się do drugiej reguły mieszczącej się w szerzej pojmowanej zasadzie proporcjonalności, t.j. nakazu konieczności, należy odpowiedzieć na pytanie czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki (wyrok TK z 26 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04). Należy więc odnieść się zarówno do kwestii adekwatności wyboru instytucji dawności, jaką jest prekluzja, jak i kwestii długości terminu.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że „instytucja przedawnienia jest podstawowym instrumentem z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, i jest oczywiście dopuszczalna również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej” (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Oznacza możliwość uchylenia się od zaspokojenia roszczenia wierzyciela po upływie określonego prawem terminu, a zatem możliwość zwolnienia się z określonego obowiązku. „Upływ czasu może być bowiem, w zgodzie z postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych, dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia w wyniku podniesionego przez dłużnika zarzutu przedawnienia”. Stosowanie instytucji przedawnienia w stosunku do roszczeń majątkowych należy zatem przyjmować jako zasadę, natomiast wyjątki od niej mogą wprowadzać powszechnie obowiązujące akty normatywne. Należy do nich termin zawity (prekluzyjny). Jak wskazał SN w przywołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. akt II CSK 216/08, termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., należy

uznać za termin zawity. Taka kwalifikacja jest uzasadniona ze względu na okoliczność, że ustawodawca z jednej strony określił krótki (dwuletni) termin do zgłoszenia żądań, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., z drugiej zaś określił obowiązek ich zgłoszenia określonej podmiotowi zobowiązanemu do ich realizacji, o którym mowa w art. 136 ust. 2 p.o.ś., przed wystąpieniem z tymi roszczeniami na drogę sądową. Ponadto ustawodawca nie wskazał terminu, w ciągu którego obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 2 tej ustawy, jest zobowiązany zająć stanowisko co do zasadności żądań zgłoszonych przez poszkodowanego. Konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania jest wygaśnięcie prawa lub uprawnienia wraz z upływem terminu zawitego (prekluzji). Oznacza to, że niewystąpienie z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. w okresie dwóch lat od wejścia w życie aktu prawnego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości skutkuje wygaśnięciem tego roszczenia, a sąd lub inny organ uwzględnia wygaśnięcie z urzędu.

Zastosowana konstrukcja bezsprzecznie jest środkiem odznaczającym się wysokim stopniem skuteczności z perspektywy realizacji konstytucyjnej zasady zapewnienia bezpieczeństwa prawnego (jako zasady wyprowadzonej z zasady zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa, art. 2 Konstytucji), jednocześnie cechującym się znacznym stopniem uciążliwości w postaci wygaszenia prawa do wniesienia roszczenia. Terminy zawite stanowią „bardziej intensywne czasowe ograniczenie dochodzenia lub innej realizacji praw podmiotowych, biegną one bowiem bezwzględnie, nie podlegają w szczególności ani przerwie, ani zawieszeniu; są też z reguły znacznie krótsze”. Ustawodawca stosuje terminy zawite wówczas, gdy „chce ograniczyć w czasie dochodzenie lub inną realizację pewnego prawa w sposób bardziej kategoriyczny, posługuje się instytucją prekluzji, a nie przedawnienia” (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 367). Upływ terminu zawitego ostatecznie usuwa stan niepewności prawnej i przyczynia się do stabilności stosunków prawnych. Z tego punktu widzenia, w przeciwieństwie do przedawnienia, które nie powoduje wygaśnięcia roszczenia, a jedynie umożliwia zobowiązanemu uchylenie się od spełnienia świadczenia w wyniku podniesienia materialnoprawnego zarzutu przedawnienia, co nadaje jego zobowiązaniu charakter nieegzekwowalnego zobowiązania naturalnego (*obligatio naturalis*), instytucja terminu zawitego jest bardziej skuteczna (zob. B. Kordasiewicz [w:] *System prawa prywatnego. Prawo*

cywilne – część ogólna, red. Z. Radwański, t. II, Warszawa 2002, s. 535; P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny*, red. E. Gniewek, t. I, Warszawa 2004, komentarz do art. 117, s. 407-412). Wyznaczając termin zawity na wystąpienie z roszczeniem ustawodawca chciał zapewnić możliwie największą stabilność i pewność prawa, rozumianych, z jednej strony, jako stabilność porządku prawnego w państwie, z drugiej jako gwarancja dająca obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe (zob. wyrok TK z 15 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). W swoim dotychczasowym orzecznictwie TK zdaje się przyznawać pierwszeństwo tej wartości, jaką jest skuteczność środka ingerencyjnego, nawet przy znacznej jego uciążliwości dla jednostek (por. wyrok TK z 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt 15/98). Nie oznacza to jednak obowiązku wybierania zawsze rozwiązania najskuteczniejszego. Wystarczy, że ustawodawca zastosuje środek skuteczny, a jednocześnie najmniej dotkliwy dla realizacji praw i wolności jednostki. Termin zawity niewątpliwie odznacza się większą skutecznością od instytucji przedawnienia, niemniej obie instytucje dawności efektywnie służą zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego, stabilności finansów publicznych jednostek samorządu terytorialnego czy inwestora. W podobny sposób również dyscyplinują podmiot uprawniony do uregulowania jego sytuacji prawnej. Ograniczenie dochodzenia roszczeń przedawnieniem zmienia natomiast sytuację prawną jednostki uprawnionej. Bieg terminu przedawnienia nie tylko ulega przerwie lub zawieszeniu, ale jego upływ nie powoduje wygaśnięcia roszczenia. Nie wyklucza również dobrowolnego spełnienia świadczenia przez zobowiązanego (spełnione świadczenie będzie świadczeniem należnym, niepodlegającym zwrotowi, por. art. 411 pkt 3 k.c.), ani wyroku zasądającego, jeżeli pozwany nie powoła się na przedawnienie (zob. P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 408). Upływ stosownego okresu daje dłużnikowi prawo podniesienia zarzutu przedawnienia, chociaż sąd rozpoznający sprawę nie musi go uwzględnić, jeśli jego podniesienie było sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (klauzula nadużycia prawa podmiotowego, art. 5 k.c.; zob. wyroki SN z: 12 grudnia 2007 r., sygn. akt V CSK 334/07; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt I CKN 204/01). Zauważyć jednak trzeba, że zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze SN dopuszcza się złagodzenie skutków prawnych upływu czasu także w przypadku terminu zawitego, przez uwzględnienie konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego przewidzianej w art. 5 k.c. (zob. uchwały SN z: 16 września 1993 r., sygn. akt. III CZP 125/93; 10 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 8/93; 10 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 10/92; zob. B. Kordasiewicz, *op. cit.*, s. 692).

Uwzględnienie prekludowanego prawa możliwe jest tylko wtedy, gdy opóźnienie jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami i nie jest nadmierne (zob. J. Ignatowicz, glosa do uchwały SN z 10 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 10/92, Orzecznictwo Sądów Polskich 1993 nr 2 poz. 30). Pozytywną przesłanką zastosowania klauzuli nadużycia prawa podmiotowego do terminów zawitych jest możliwość rażącego pokrzywdzenia strony dochodzącej sprekludowanego prawa (zob. uchwała SN PSIC z 20 maja 1978 r., sygn. akt III CZP 39/77). Klauzula będzie miała zastosowanie także „wówczas, gdy dłużnik swoim postępowaniem skłonił wierzyciela do niewytaczania powództwa, na przykład przeciągając negocjacje ugodowe, czy też stwarzając wrażenie woli spełnienia świadczenia” (B. Kordasiewicz, *op. cit.*, s. 695). Oceniając przedstawione możliwości moderowania skutków upływu terminu zawitego i przedawnienia można stwierdzić, że praktyczne różnice między obiema instytucjami nie są na tyle istotne, aby uznać zasadność zarzutu nieproporcjonalności skarżonego przepisu.

3. Odnosząc się z kolei do kwestii długości terminu występowania z roszczeniami, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, należy zauważyć, że konsekwencje odpowiedniego ukształtowania tej długości mogą mieć istotny wpływ na skuteczność ochrony praw podmiotowych, a wśród nich także tych, które korzystają bezpośrednio z gwarancji konstytucyjnych. W takim ujęciu ustawowe terminy dawności oddziałują bezpośrednio na możliwość korzystania przez jednostkę z praw gwarantowanych przez art. 64 ust. 1 Konstytucji i wpływają na możliwość ich realizacji. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca ma w tej materii znaczną swobodę, żadna bowiem norma konstytucyjna nie odnosi się wprost do kwestii terminów dawności w systemie prawa (wyroki TK z: 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10). Brak jest przepisów ogólnych odnoszących się do terminów zawitych (jest to pojęcie doktrynalne), dlatego ustawodawca dysponuje znaczną swobodą w określaniu długości oraz biegu jego początku. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, TK nie może ingerować w swobodę działania ustawodawcy, w szczególności nie może wskazywać, jak długi powinien być okres przedawnienia roszczeń. W ten sam sposób należy ocenić swobodę ustawodawcy w przedmiocie terminu zawitego. Ustanowienie dwuletniego terminu zawitego na wystąpienie z roszczeniem nie jest terminem rażąco krótkim, uniemożliwiającym skorzystanie z niego podmiotowi uprawnionemu. Terminy zawite wykazują dużą różnorodność, złożoną z elementów nieraz bardzo od siebie

odbiegających, niemniej można powiedzieć, że z reguły są znacznie krótsze (np. art. 59 k.c. – 1 rok w odniesieniu do uznania umowy za bezskuteczną, art. 344 § 2 k.c. – 1 rok na dochodzenie roszczeń posesoryjnych o przywrócenie stanu poprzedniego i zaniechanie naruszeń, art. 347 § 2 k.c. – 1 miesiąc od rozpoczęcia budowy na dochodzenie roszczeń o wstrzymanie budowy). Na tle przyjętej konstrukcji terminów zawitych w polskim systemie prawa należy przyznać, że dwuletni termin zawity nie jest terminem rażąco krótkim.

Co więcej, wydłużenie terminu na wystąpienie z roszczeniem wydłuża jednocześnie okres niepewności prawnej i ekonomicznej podmiotu zobowiązanego do planowania i realizowania spraw związanych z regulowaniem zobowiązań wobec właścicieli nieruchomości, w stosunku do których wprowadzono ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości. Uwaga ta dotyczy zarówno Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich planów finansowych, jak i inwestora, na rzecz którego ograniczenia zostały wprowadzone (obszary ograniczonego użytkowania) w zakresie planowanych kosztów inwestycji, w skład których wchodziłyby także koszty odszkodowań lub wykupu. Nie jest możliwe przewidzenie wszystkich skutków ekonomicznych potencjalnych roszczeń, gdyż prawo ochrony środowiska określa dwa rodzaje rekompensaty ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości: wykup lub odszkodowanie, co wiąże się z różnymi kosztami. W perspektywie czasu oddziaływanie inwestycji lub formy ochrony przyrody może zmieniać się w ten sposób, że będzie ono bardziej zróżnicowane. Trudność w ustaleniu wszystkich skutków negatywnego oddziaływania na korzystanie z nieruchomości dotyczy przy tym nie tylko podmiotów zobowiązanych, lecz także właścicieli nieruchomości dotkniętej ograniczeniami. Nie można zakładać, że upływ czasu wyłącznie nasila dolegliwości związane z zastosowanymi formami ochrony przyrody, co dawałoby szansę właścicielowi na uzyskanie wyższego odszkodowania, to znaczy pozostającego w odpowiedniej relacji do doświadczanego ograniczenia.

Warto podkreślić, że wygaśnięcie roszczenia, o którym mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. następuje jedynie po bezskutecznym upływie terminu zgłoszenia roszczenia podmiotowi zobowiązanemu do jego wykonania. Terminowe zgłoszenie roszczenia natomiast powoduje, że roszczenie nie wygasa, lecz znajduje do niego zastosowanie instytucja przedawnienia na zasadach określonych w art. 118 k.c., to jest w terminie wynoszącym 10 lat. Termin ten biegnie od dnia powstania roszczenia, czyli od dnia wprowadzenia prawnego ograniczenia korzystania z nieruchomości

(wyrok SN z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II CSK 161/13; zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 341). Przedstawiony powyżej mechanizm wygasania roszczeń o wykup nieruchomości i roszczeń odszkodowawczych z tytułu zaistniałej szkody, w tym określenie długości terminu zawitego do występowania z roszczeniami, nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w ochronę praw majątkowych właściciela nieruchomości.

Podobnie należy ocenić mechanizm liczenia terminu zawitego. Prawodawca w art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiąże jego początek z momentem zdarzenia sprawczego to znaczy z wejściem w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego limitującego sposób korzystania z nieruchomości. Dotyczy to zarówno roszczeń o wykup nieruchomości, jak i roszczeń odszkodowawczych, niezależnie od momentu wystąpienia szkody. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w przypadku dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody powstałe w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, które istotnie ograniczają lub uniemożliwiają korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem (art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778, ze zm.; dalej: p.z.p.). Bieg terminu przedawnienia wskazanych roszczeń następuje od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące.

Prawidłowe określenie przez ustawodawcę początku biegu terminu dochodzenia roszczeń jest istotne ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony prawa własności podmiotów dotkniętych skutkami ograniczeń w związku z ochroną środowiska. Istnieje bowiem możliwość wystąpienia szkód już po upływie określonego prawem terminu na ich zgłoszenie. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń stwierdził, że „nie może być utrzymywany w systemie prawnym mechanizm powodujący istnienie pozornego prawa majątkowego, które od razu staje się nieskuteczne, podlegające natychmiast przedawnieniu” (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; cytowana wypowiedź dotyczyła kwestii pozbawienia pokrzywdzonego prawa dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie ujawnioną po upływie 10 lat od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę). Przepisy prawa ochrony środowiska przewidują jednak możliwość dochodzenia roszczeń powstałych w następstwie wprowadzanych ograniczeń ze względu na ochronę środowiska. Zgodnie z art. 322 p.o.ś. „Do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy Kodeksu

cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”. Ponadto art. 323 ust. 1 p.o.ś. przewiduje ochronę przed bezprawnym oddziaływaniem na środowisko. W przypadku zagrożenia wystąpienia szkody lub jej wyrządzenia, można żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem bądź też można żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Natomiast jeśli naruszenie lub zagrożenie będzie dotyczyło środowiska jako dobra wspólnego z roszczeniem takim może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna (art. 323 ust. 2 p.o.ś.). Odpowiedzialność podmiotu wyrządzającego szkodę nie będzie uzależniona od spełnienia przesłanki bezprawności działania na gruncie art. 435 k.c., zgodnie z którym podmiot prowadzący przedsiębiorstwo na własny rachunek lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu (z wyłączeniem siły wyższej i wyłącznej winy poszkodowanego lub osoby trzeciej).

Ustanowienia początku biegu terminu zgłoszenia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., od momentu obowiązywania aktu prawnego wprowadzającego ograniczenia, nie można uznać za nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności również z uwagi na instrumenty prawne ochrony praw, przysługujące właścicielowi nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych. Właściciel świadomy przysługujących mu praw podmiotowych i aktualnego stanu prawnego obszaru, na którym znajduje się należąca do niego nieruchomość, może skorzystać z prawa zagwarantowanego w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486, ze zm.; dalej: u.s.w.). Polega ono na możliwości kwestionowania aktu prawa miejscowego poprzez zaskarżenie go do sądu administracyjnego. Prawo to przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do zaniechania naruszeń.

4. Wnioskodawca podnosi również zarzut niezgodności zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwej równowagi, wynikającą z treści w art. 1 Protokołu nr 1 KPCz, która w istocie wyraża obowiązek zachowania rozsądnej proporcji między

stosowanymi środkami ingerencyjnymi w prawo lub wolność a celem, który miał być realizowany przy pomocy środków podjętych przez państwo. Z zasady sprawiedliwej równowagi wynika konieczność dokonania oceny różnych wchodzących w grę interesów, tj. interesu publicznego i interesów jednostki. Analizując pojęcie „interesu publicznego”, należy zwrócić uwagę na jego szeroki zakres oraz na margines swobodnej oceny ustawodawcy co do potrzeb ekonomicznych czy społecznych. Ograniczenie prawa własności może nastąpić na skutek wprowadzania różnych form ochrony środowiska, do której to ochrony obliguje ustawodawcę Konstytucja wprowadzając obowiązek zapewnienia tej ochrony, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji) oraz obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej „bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (art. 74 ust. 1 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca jest uprawniony do podejmowania różnego rodzaju działań w interesie ogólnym, w tym także ingerujących w prawo własności, dla osiągnięcia wskazanych celów. Metody ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości przewidziane w art. 130 p.o.ś. takim celem miały służyć. Wyraźnie stwierdzono w nim, że zakres przedmiotowy odnosi się do ograniczeń związanych z ochroną środowiska. Równoległe w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. określone zostały rozwiązania rekompensujące powstałe ograniczenia. Umożliwiają one ograniczone w czasie domaganie się wykupu nieruchomości lub zapłaty odszkodowania. Roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., obejmują właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych oraz podmioty, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

Zasada sprawiedliwej równowagi wymaga zapewnienia skutecznych środków ochrony własności, a przypadku jej ograniczenia ze względu na cele publiczne odpowiedniego zrekompensowania, przy pomocy realnych i skutecznych środków. W oparciu o art. 129 p.o.ś. właścicielowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wykup lub odszkodowanie, które musi zostać zgłoszone w przeciągu dwóch lat od wydania rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Skutki niedochowania terminu, o czym była mowa, są proporcjonalną ingerencją w prawo własności. W ocenie Sejmu ustawodawca odpowiednio wyważył podlegające ochronie wartości. Ustanowienie terminu zawitego na zgłoszenie roszczenia nie jest naruszeniem równowagi między prawem własności jednostki a zasadą przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego oraz przewidywalności obciążeń finansowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

5. W dalszej kolejności należy odnieść się do zarzutu RPO, iż zakwestionowany przepis może ingerować w istotę prawa własności. Roszczenie odszkodowawcze, o którym mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., stanowi bowiem szczególny instrument ochrony naruszonych interesów właściciela, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Nadmierne ograniczenie roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności należy traktować jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

Wprowadzony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. termin dwuletni do „wystąpienia z roszczeniem”, biegnący od dnia powstania roszczeń ustanowionych w ust. 1-3 tego przepisu, określony został w wyroku SN z 10 października 2008 r. (sygn. akt II CSK 216/08) jako zawity termin do zgłoszenia roszczeń, niebędący terminem przedawnienia. Zauważyć należy, że jest to termin zgłoszenia roszczenia podmiotowi, który wydał akt, na podstawie którego następuje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Nie można mu jednak przypisywać również charakteru terminu zawitego do wytoczenia powództwa. Jeśli więc art. 129 ust. 4 p.o.ś. ustanawia dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniem, rozumianym jako zgłoszenie roszczenia zobowiązanemu, to jego znaczenie wyczerpuje się z chwilą dokonania takiego zgłoszenia. O przerwie biegu terminu można mówić wówczas, kiedy czynność ograniczona tym terminem nie została wykonana, lecz przed upływem terminu strony podjęły inne działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, dla którego istotne znaczenie miała terminowa czynność. Na skutek terminowego zgłoszenia roszczenia przewidzianego w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. podmiot uprawniony dysponuje roszczeniem odszkodowawczym o charakterze majątkowym. Przepisy prawa ochrony środowiska nie zawierają szczególnych postanowień dotyczących terminu przedawnienia tego roszczenia, dlatego zastosowanie znajduje art. 117 § 1 oraz art. 118 k.c., przewidujące dziesięcioletni okres przedawnienia. Termin ten biegnie od chwili powstania roszczenia – to znaczy od dnia wprowadzenia ograniczeń korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, od tego momentu bowiem roszczenie jest wymagalne i może być dochodzone od zobowiązanego. W tym świetle można stwierdzić, iż ustawodawca zapewnił mechanizm odszkodowawczy,

który daje możliwość rekompensaty za ograniczenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Wystąpienie z roszczeniem do podmiotu zobowiązanego do jego zaspokojenia nie jest niemożliwe, a ewentualne trudności z jego zgłoszeniem są natury faktycznej i nie wynikają z wadliwej konstrukcji przepisu art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Ponadto roszczenie obejmuje możliwość zarówno wykupu jak i odszkodowania, także w sytuacji zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek wprowadzenia ograniczeń w sposobach korzystania z niej. Uregulowanie art. 129 p.o.ś. „obejmuje szkodę, którą można ocenić już w momencie opublikowania aktu normatywnego zawierającego ograniczenia lub w krótkim okresie jego obowiązywania. Nie wyłącza jednak prawa dochodzenia roszczeń powstałych w następstwie wprowadzonych ograniczeń, które nastąpią bez związku z treścią tych ograniczeń, ale z działalnością podmiotu, na którego rzecz ograniczenie nastąpiło, na co wskazuje odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w art. 322 p.o.ś.” (wyrok SN z 25 lutego 2009 r., sygn. akt II CSK 565/08).

W orzecznictwie SN zwraca się uwagę, że „[P]rzestanką roszczenia odszkodowawczego [...] 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.)” (wyrok SN z 25 lutego 2009 r., sygn. akt 549/08). W związku z tym, jak zauważa SN w innym orzeczeniu, „szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje (np. hałas)” (postanowienie SN z 24 lutego 2010 r., sygn. akt III CZP 128/09). Co więcej, w literaturze przedmiotu przyjmuje się pogląd, że „podmiotom będącymi właścicielami nieruchomości na obszarze ograniczonego użytkowania przysługuje odszkodowanie za szkodę pojmowaną szeroko, z uwagi na konieczność znoszenia przez te podmioty większych uciążliwości związanych z oddziaływaniem na środowisko, niż inne podmioty” (B. Rakoczy, glosa do wyroku SN z 25 lutego 2009 r., sygn. akt II CSK 546/08, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 165).

Uregulowany przez ustawodawcę mechanizm zapewnienia adekwatnego odszkodowania odnosi się także do kwestii wyceny nieruchomości i wysokości odszkodowania. Ustawodawca określa zasady i tryb żądania wykupu nieruchomości oraz ustalania wysokości odszkodowania i ceny wykupu z tytułu ograniczeń

związanych z ochroną zasobów środowiska (art. 132 i art. 133 p.o.ś.), odsyłając do postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147; dalej: u.g.n.). Do wykupu nieruchomości znajduje zastosowanie art. 124 ust. 5 u.g.n., zgodnie z którym jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń (ciągów drenażowych przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej), 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 starosta (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej lub występujący z wnioskiem o zezwolenie) nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości. Na podstawie tego przepisu przyjmuje się, że przeniesienie własności nieruchomości następuje w drodze umowy, zaś w przypadku braku zgody orzeczenie sądu zastępuje oświadczenie woli zobowiązanego do nabycia nieruchomości (zob. K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 358-359 i przywołana tam literatura). Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ustalenie ceny wykupu następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego na podstawie art. 156 u.g.n. W przypadku zakwestionowania przez strony prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego można wystąpić do organizacji zawodowej rzeczoznawców, ponieważ organ administracji nie został upoważniony do wykonywania we własnym zakresie takiej oceny. Wyłączona została również możliwość miarkowania czy uśredniania wartości nieruchomości przez strony. Wysokość ustalonego odszkodowania powinna być odzwierciedleniem wartości wynikających z operatu szacunkowego. Co się zaś tyczy odszkodowania i wykupu nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarów ograniczonego użytkowania, zgodnie z art. 136 p.o.ś. jednoznacznie przewiduje się, że sprawy dotyczące wskazanych kwestii są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c., należącymi do kognicji sądów powszechnych. Odszkodowania w związku z wprowadzonymi ograniczeniami na obszarze ograniczonego użytkowania dochodzone będą na podstawie art. 136 p.o.ś. oraz, w przypadku kumulacji szkód, można domagać się ich naprawienia jednocześnie na innych podstawach prawnych, takich jak art. 435 k.c. Zgodnie z jego treścią, prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że

szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności.

Drugie roszczenie o wykup nieruchomości będzie znajdowało swoje umocowanie zarówno w art. 136 p.o.ś., jak i art. 64 k.c. W takim przypadku wykup nieruchomości dojdzie do skutku przez wydanie orzeczenia sądu zastępującego oświadczenie woli podmiotu wykupującego, przy czym wartość nieruchomości jest ustalana z dnia wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a nie po dokonaniu ewentualnych nakładów związanych z dodatkową ochroną akustyczną (zob. wyrok SA w Poznaniu z 5 czerwca 2013 r., sygn. akt I ACa 391/13). Zwrot nakładów na dodatkową ochronę akustyczną nastąpi tylko w zakresie kosztów koniecznych, wynikających z zakwalifikowania budynku do poszczególnej strefy obszaru ograniczonego użytkowania. Roszczenie o naprawienie szkody polegającej na utracie wartości nieruchomości wymaga wskazania, że utrata ta nastąpiła w następstwie ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości wynikających z aktu ustanawiającego obszar użytkowania. Podmiot uprawniony nie musi wykazywać faktycznie poniesionych nakładów, wystarczy udowodnienie ich realnej wysokości.

Uprawnieni nie zostali pozbawieni prawa dysponowania nieruchomością ani *de iure*, ani *de facto*, gdyż nadal dysponują prawem do przeniesienia własności na inną osobę, prawem zrzeczenia się własności czy prawem rozporządzenia nieruchomością na wypadek śmierci. Z uwagi na brak formalnego pozbawienia rozporządzania nieruchomością, nie można mówić o faktycznym **wywłaszczeniu**, do którego odnosi się ETPCz w wyroku z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong and Lonroth przeciwko Szwecji skargi nr 7151/75 i 7152/75 (por. także wyrok ETPCz z 19 czerwca 2006 r. w sprawie Hutten-Czapska, skarga nr 35014/97).

Jak stwierdza TK w swoim orzecznictwie, powoływanie się na fakt, że określone ograniczenia naruszają istotę danego konstytucyjnego prawa lub wolności, wchodzi w grę jedynie wyjątkowo, gdy nie ma absolutnie żadnych wątpliwości co do tego, że uwzględniając wszystkie istniejące ograniczenia danego konstytucyjnego prawa lub wolności, podmioty tego prawa lub wolności nie będą miały już żadnych możliwości prawnych zaspokajania potrzeb oraz realizowania wartości, dla których ochrony (i obrony) dane prawo lub wolność zostało w Konstytucji zagwarantowane. Ponadto badanie konstytucyjnej legalności określonych ograniczeń nie może być przeprowadzane z punktu widzenia pojedynczych jednostek, ale rozpatrywane

z obiektywnej perspektywy ogólnospołecznej (wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt 20/07).

Przywoływana przez wnioskodawcę trudność w dostępie do informacji o sposobie korzystania z nieruchomości jest przesłanką subiektywną. Prawo ochrony środowiska przewiduje możliwość wprowadzania ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego wystąpienie ograniczeń, które podlegają obowiązkowi publikacji w odpowiednim organie urzędowym. Tworzy to domniemanie, że ich treść jest powszechnie znana, tzn. że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji oraz zachowań prawo i nie może powoływać się na jego nieznaną dla uzasadnienia własnych działań albo zaniechań. Podważenie zasady *ignorantia iuris nocet*, a więc przyjęcie, że nieznaną prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania, prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej (wyrok TK z 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07). W związku z powyższym przyjęty w art. 129 ust. 4 p.o.ś. dwuletni termin wystąpienia z roszczeniem należy uznać za nienaruszający istoty prawa własności.

6. Jako kolejny wzorzec konstytucyjnej kontroli zakwestionowanego przepisu RPO powołał zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. W ocenie Sejmu, w kontekście przedstawionej zasady nie budzi wątpliwości interpretacyjnych ani sama treść art. 129 ust. 4 p.o.ś., ani też określona tym przepisem możliwość wystąpienia z roszczeniem o wykup lub odszkodowanie. Jasno określony został zarówno adresat normy prawnej, jak i jej zakres przedmiotowy oraz długość i początek biegu terminu. Ponadto należy zauważyć, że bezpieczeństwo prawne oznacza możliwość decydowania przez jednostkę o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie pociągają za sobą mogą działania jednostki. Zważywszy na to można dodać, że jednostka podejmuje rzeczne działania w oparciu o znajomość obowiązującego stanu prawnego i w ten sposób ponosi odpowiedzialność za terminowo podjęte działania lub też zaniechania wniesienia roszczenia. Ustawodawca wyznacza dwuletni termin na podjęcie przez podmiot uprawniony decyzji o wystąpieniu z roszczeniem przewidzianym w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. Co więcej, ograniczenie terminem możliwości wniesienia roszczenia sprzyja stabilności

stosunków prawnych, a jego wydłużenie wydłużałoby jednocześnie pewien stan niepewności prawnej odnoszącej się do nieprzewidywalności obciążeń finansowych podmiotu zobowiązanego do zaspokojenia roszczeń.

Jedne z najdalej idących ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości są te, ustanawiane na podstawie prawa ochrony przyrody. Ustawa wymienia formy ochrony przyrody, do których zaliczyć można parki narodowe (art. 10 ust. 1 p.o.p.), rezerwy przyrody (art. 13 ust. 1 p.o.p.), parki krajobrazowe (art. 16 ust. 1 p.o.p.), obszary chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 1 p.o.p.), pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Ograniczenia te wprowadzane są na podstawie publikowanych aktów prawnych. Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 p.o.p.), uznanie za rezerwat przyrody następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 13 ust. 1 p.o.p.), utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 16 ust. 3 p.o.p., z zachowaniem trybu przewidzianego w art. 24a p.o.p.), Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 23 ust. 2 p.o.p.). Natomiast wyznaczenie obszarów cichych następuje w formie uchwały rady powiatu podjętej na podstawie art. 118b p.o.ś., a obszarów ograniczonego użytkowania w drodze uchwały odpowiednio do okoliczności sejmiku województwa lub rady powiatu zgodnie z art. 135 ust. 2 p.o.ś.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że „uchwała w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania stanowi akt prawa miejscowego, ma ona bowiem charakter generalny oraz abstrakcyjny” (wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/G1 139/09). W związku z tym, do wydawania tego rodzaju aktów prawa miejscowego znajdować będą zastosowanie wszystkie reguły wynikające z art. 89 ust. 1 u.s.w. związane z tworzeniem przepisów prawa miejscowego, łącznie z możliwością kwestionowania ich postanowień (art. 90 ust. 1 u.s.w.) przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego, po wcześniejszym wezwaniu do usunięcia stanu naruszenia.

Przepisy prawa ochrony przyrody wprowadzają także inną formę ochrony środowiska, będącą przyczyną ograniczeń prawa własności. Są nimi obszary chronione Natura 2000, wyznaczone w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw ochrony środowiska na podstawie art. 26 p.o.p., z zachowaniem wymogu zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin (art. 27 p.o.p.) oraz sporządzenia

projektu planu zadań ochrony na 10 lat z umożliwieniem udziału w pracach nad nim podmiotom zainteresowanym (art. 28 p.o.p.). Rozporządzenie wydane na podstawie ustawowej normy kompetencyjnej i prawidłowo opublikowane w organie promulgacyjnym uzyskuje moc obowiązującą w stosunku do wszystkich adresatów, w tym osób fizycznych. Przewidziana forma publikacji daje możliwość zapoznania się z treścią przewidzianych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Ograniczenia przewidziane prawem ochrony przyrody odnoszą się także do obszarów projektowanych znajdujących się na liście obszarów, co do której Komisja Europejska podejmuje decyzję zatwierdzającą (art. 33 ust. 1 i ust. 2 p.o.p.). Jednak w tym przypadku brak jest regulacji prawnej ustalającej tryb promulgacji projektowanej listy obszarów chronionych, co niewątpliwie utrudnia właścicielom nieruchomości poznanie treści przepisów mających zastosowanie w tej sprawie. Można wskazać zatem na istnienie wadliwości przepisów prawa ochrony przyrody w postaci luki prawnej, a nie wadliwości przepisów dotyczących warunków dochodzenia roszczeń w trybie art. 129 ust. 4 p.o.ś. Co więcej, wydłużenie terminu wniesienia roszczeń nie spowoduje, że właściciele nieruchomości i pozostałe podmioty uprawnione będą mieli zapewniony lepszy dostęp do informacji o zakresie obowiązków wynikających z umieszczenia ich nieruchomości na liście projektowanych obszarów Natura 2000.

Konkludując Sejm stwierdza, że długość zakwestionowanego terminu wynikająca z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie pozostaje w sprzeczności z zasadami: bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywateli do państwa.

7. Należy zauważyć, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. odnosi się w równy sposób do wszystkich adresatów zawartej w nim normy prawnej. Taki sam mechanizm odszkodowawczy dotyczy wszystkich podmiotów bez względu na podstawę wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości ze względu na środowisko (art. 130 i art. 135 p.o.ś.). W równym stopniu dotyka właścicieli nieruchomości, z której sposób korzystania ograniczony został na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ustawy prawo wodne, przez ustanowienie obszarów cichych czy obszarów ograniczonego użytkowania. Nierówności nie można doszukać się także w traktowaniu podmiotów ze względu na rodzaj przysługującego prawa do nieruchomości (art. 129 ust. 1-3 p.o.ś.), w sytuacji, gdy roszczenie o wykup i odszkodowanie należne jest właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, a w zakresie odszkodowania także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do

nieruchomości. Do tej ostatniej grupy można zaliczyć użytkowników nieruchomości oraz osoby posiadające prawo do dożywocia, w znaczeniu art. 910 § 2 k.c. (E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61 i n.) Do wszystkich wymienionych podmiotów odnoszą się takie same roszczenia ograniczone dwuletnim terminem zawitym.

Wnioskodawca natomiast porównuje roszczenia przewidziane w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. z innymi roszczeniami właścicieli nieruchomości, które objęte są ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na cele publiczne, przewidziane w odrębnych przepisach (art. 36 ust. 1 p.z.p. oraz art. 187 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 469, ze zm.; dalej: pr. wodne). Ograniczenie uprawnień właścicieli do korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy i w okolicznościach ochrony społecznie użytecznych interesów wnioskodawca czyni cechą relewantną, stanowiącą o podobieństwie sytuacji prawnej podmiotów. Niekonstytucyjność art. 129 ust. 4 p.o.ś. sprowadza do tego, że ustawodawca zróżnicował w poszczególnych aktach prawnych terminy (zawite, przedawnienia) wniesienia roszczeń w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na cele publiczne, naruszając prawo równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz do równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Rzecznik Praw Obywatelskich zakłada, że konstytucyjna zasada równości wymaga, aby roszczenia podmiotów, których dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na cele publiczne, były tak samo zabezpieczone w kontekście terminu zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego.

W ocenie Sejmu, nieuprawnione jest poszukiwanie cechy relewantnej w różnych ustawach, które mają odmienny przedmiot regulacji i realizują inny cel. Trudno uznać za cechę relewantną ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, które przybiera różne formy w zależności od działu prawa. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 41/10) nie ma on „kompetencji w zakresie kontroli poziomej przepisów poszczególnych ustaw, regulujących tożsame zagadnienia. Rozbieżności te usunąć może wyłącznie ustawodawca”. Pogląd ten sąd konstytucyjny wyraził na gruncie sprawy związanej z ustaleniem wzajemnej relacji przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych i wcześniejszej od niej ordynacji podatkowej, które regulują kwestie powstawania zobowiązania podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych oraz jego przedawnienia. Zdaniem Trybunału „nie ulega wątpliwości, że art. 188

Konstytucji, wyznaczający zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, pozostaje w ścisłym związku z jej art. 87 i wyrażoną w nim koncepcją hierarchicznego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Kontrola norm opiera się na założeniu ich zróżnicowania pod względem mocy prawnej. Nie można więc porównywać przepisów tego samego rzędu, gdyż niemożliwe jest ustalenie prymatu któregośkolwiek z nich. Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje poziomej kontroli zgodności norm” (postanowienie TK z 8 sierpnia 2013 r., sygn. akt Ts 267/12).

Dodatkowo zauważyć można, że w przytoczonych przez wnioskodawcę przykładach (art. 36 i art. 37 ust. 3 p.z.p. – roszczenie przedawnia się po pięciu latach oraz art. 187 pr. wodne – roszczenia przedawniają się na zasadach przewidzianych dla roszczeń majątkowych przepisami kodeksu cywilnego – po dziesięciu latach) termin przedawnienia również został zróżnicowany. Ustawodawca nie jest zobowiązany do zabezpieczania dochodzenia wszystkich roszczeń odszkodowawczych powstałych z tytułu naruszenia prawa własności ze względu na realizację ważnego interesu publicznego takim samym terminem. Tym samym wskazanie cechy relewantnej w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z realizacją celów publicznych stanowi zbyt szerokie rozumienie zasady równości. W konkluzji Sejm stwierdza, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie narusza konstytucyjnej zasady równości i równej ochrony własności (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

8. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że zakwestionowany przepis **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z zasadą równej ochrony własności wyrażonej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwej równowagi wywodzoną z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński