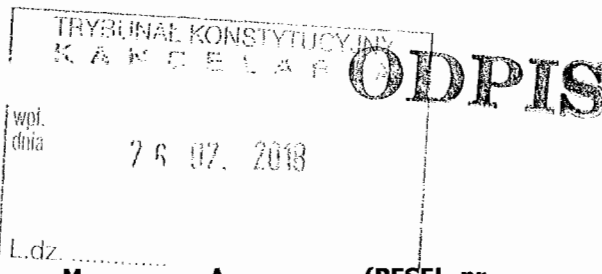




Poznań, dnia 23.07.2018 r.

L.dz.



**Trybunał Konstytucyjny**  
**al. Jana Christiana Szucha 12A**  
**00 – 918 Warszawa**

**Skarżący:** M A (PESEL nr ) i M A (PESEL nr )  
, zam.

reprezentowani przez radcę prawnego Radosława Howańca (wpis na listę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu nr PZ-2504), adres do doręczeń: „Majchrzak, Szafrńska i Partnerzy” Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych ul. Solna 1/1, 61-735 Poznań

### SKARGA KONSTYTUCYJNA

Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.) w zw. z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK), działając w imieniu Skarżących małżonków M i M A, na mocy udzielonego mi pełnomocnictwa szczególnego, które przedkładam w załączeniu, wyczerpawszy drogę prawną, przedkładam niniejszym do rozpoznania Wysokiemu Trybunałowi skargę konstytucyjną wnosząc o uznanie, że:

#### I.

1. Art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.; dalej: p.o.ś.) rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r., poz. 1405; dalej: u.u.i.), a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.
2. Art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 2010) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji.

#### II.

Wskazuję, że prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie jest wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia marca 2018 r., sygn. (Załącznik Nr 2), oddalający apelację od wyroku Sądu Okręgowego w P z dnia stycznia 2017 r., sygn. (Załącznik Nr 3). Wyrok Sądu Apelacyjnego został doręczony pełnomocnikowi Skarżących w dniu 24.04.2018 r., na dowód czego przedkładam odpis tego wyroku wraz z potwierdzeniem odbioru (koperta) oraz wydrukiem z portalu Sądu Apelacyjnego – EPO (Załącznik Nr 2).

### III.

Wskazuję, że od wyroku Sądu Apelacyjnego w P wskazanego w pkt II *petitum* skargi nie złożono nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej, wobec treści uchwał Sądu Najwyższego: z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15; z dnia 22 listopada 2016 r., III CZP 62/16 oraz z dnia 9 lutego 2017 r., III CZP 114/15.

### IV.

Wskazuję, że w sprawie występuje znaczący interes publiczny, czego dowodem jest:

- a) Zajmowanie w sprawie stanowiska przez Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. załączone do skargi pismo Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 lutego 2010 r., znak RPO-637044-IV/09/KS – Załącznik Nr 6; pismo RPO z dnia 01.04.2010 r., RPO-640548-X/2010/PM – Załącznik Nr 7; pismo RPO z dnia 13.12.2017 r., V.7203.25.2015.PM – Załącznik Nr 8) i w konsekwencji złożenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (sprawa przed TK o sygn. K 2/17).
- b) Zajęcie w sprawie jednoznacznego stanowiska przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. załączone do skargi pismo Prezesa NSA z dnia 26.05.2010 r., L.dz.BO-4660-24/10 – Załącznik Nr 9) o braku podstaw do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15 §1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), *notabene* stanowisko Prezesa NSA jest biegunowo odmienne od stanowiska SN wyrażonego w uchwałach SN w sprawach III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15.
- c) Zajęcie w sprawie jednoznacznego stanowiska przez Prokuraturę Krajową (zob. załączone do skargi pismo Prokuratury Krajowej z dnia 30.03.2017 r., PK IV Zpa 7.2017 – Załącznik Nr 10; pismo Prokuratury Okręgowej w Katowicach z dnia 24.08.2017 r., PO VI Pa 53.2017 – Załącznik Nr 11) o braku podstaw do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a, *notabene* stanowisko sprzeczne z uchwałami SN w sprawach III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15.
- d) Wystąpienie przez Kancelarię Prezydenta RP do Sądu Najwyższego oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego z informacją o powstałym zagadnieniu prawnym (zob. załączone do skargi pismo Kancelarii Prezydenta RP z dnia 05 grudnia 2017 r., Nr BIPP.061.2445.2016.1-3.KPC – Załącznik Nr 12).
- e) Przedstawienie biegunowo odmiennych stanowisk co do obowiązywania rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. przez Sąd Najwyższy (pismo Dyrektora Biura Studiów i Analiz SN z dnia 11 stycznia 2018 r., BSA I-055-749/17) (Załącznik Nr 13) oraz przez Naczelnego Sądu Administracyjnego (pismo Wiceprezesa NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., BO-063-16/17) (Załącznik Nr 14).
- f) Zajęcie jednoznacznego stanowiska przez faktycznego projektodawcę kolejnych zmian legislacyjnych, w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.s., tj. przez Ministerstwo Środowiska, o utracie mocy obowiązującej przez akty prawa miejscowego wydane przed dniem 15.11.2008 r. najpóźniej z dniem 15.11.2010 r. – *notabene* stanowisko biegunowo odmienne od stanowiska wyrażonego przez SN w sprawach III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15 (zob. załączone do skargi: 1. pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 25.05.2010 r., DP-024-33/24081/10/KA – Załącznik Nr 15; 2. pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 6.03.2015 r., DOŚwuiś-465-57/8971/15/JM – Załącznik Nr 16; 3. pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 09.03.2012 r., DP-024-31/8416/12/KA – Załącznik Nr 17).

### V.

Wnoszę o zwrócenie się do Sądu Okręgowego w P o przekazanie do niniejszej sprawy akt sprawy , celem przeprowadzenia dowodu z dokumentów znajdujących się na kartach wymienionych akt, szczególnie wskazanych w treści niniejszej skargi (jako dokument „w sprawie sądowej Skarżącej”). Wniosek powyższy motywuję zawilością zagadnienia prawnego powstałego w sprawie, czego dowodem są biegunowo odmienne stanowiska organów władzy publicznej. Z uwagi na charakter skargi nie ma jednocześnie możliwości przedstawienia całego, bogatego materiału dowodowego, istotnego w szczególności wobec wskazania jako związkowego wzorca kontroli art. 2 Konstytucji.

### VI.

Wnoszę o przeprowadzenie dowodu z dokumentów wskazanych w treści niniejszej skargi na okoliczności w niej wskazane.

## VII.

Wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżących kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

### I. STAN FAKTYCZNY

#### I.1. Opis przebiegu postępowania sądowego

W 1997 r. Skarżący M A i M A nabyli na zasadzie wspólności majątkowej małżeńskiej nieruchomość znajdującą się w P przy ulicy dla której prowadzona jest przez Sąd Rejonowy Miasto w P księga wieczysta Na nieruchomości tej znajdował się pierwotnie budynek gospodarczo – garażowy, niepodpiwniczony, w części II kondygnacyjny, murowany wzniesiony w technologii tradycyjnej. Budynek ten został wybudowany na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę nr z dnia maja 1998r. Część budynku dobudowano w 2000r. Budynek jest wyposażony w sieć wodociągową, sieć energetyczną i gazową. Na poziomie parteru znajduje się – pomieszczenia przynależne,

Na poziomie piętra zlokalizowane są W dniu sierpnia 2000r. zostało wydane przez Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta P zaświadczenie o zgłoszeniu przez powodów gotowości do użytkowania budynku gospodarczo-garażowego i zbiornika bezodpływowego.

Zgodnie z obowiązującym w dacie zakupu nieruchomości przez Skarżących miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla miasta P zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta nr z dnia grudnia 1994r. (ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Województwa nr z 1994r. poz. ) przedmiotowa nieruchomość znajdowała się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej zawierającym obszar skażony hałasem lotniczym o poziomie większym niż 65 dB z możliwością realizacji usług podstawowych budowanych lub wolnostojących związanych z funkcją mieszkaniową. W związku z wysokim poziomem hałasu lotniczego małżonkowie M i M A formalno - prawnie nie mogli wykorzystywać nieruchomości na cele mieszkalne w szczególności posadzić na nieruchomości budynku mieszkalnego. Skarżący jednak przystosowali budynek do funkcji mieszkaniowej, w nim zamieszkali i trwa to do chwili obecnej.

Aktualnie dla terenu na którym znajduje się nieruchomość Skarżących brak jest planu zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z dnia lipca 2011r. Prezydent Miasta P odmówił Skarżącym ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na budynek mieszkalny. Główną przyczyną wydania odmownej decyzji był fakt, że planowana inwestycja znajduje się w strefie I obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska w P w granicach której m.in. w zakresie ograniczeń przeznaczenia terenu obowiązuje zakaz przeznaczenia terenu pod zabudowę budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej i budynków związanych ze stałym pobytem dzieci i młodzieży takich jak szkoły, przedszkola, internaty, domy dziecka itp.

Od decyzji powyższej M A odwołał się. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P wyrokiem z dnia maja 2012 r., w sprawie (Załącznik nr 4) uchylił zaskarżoną decyzję uznając, że postępowanie dowodowe przeprowadzone do tej pory dawało podstawę do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w P uznał, że utraciło moc obowiązującą rozporządzenie Wojewody o utworzeniu strefy ograniczonego użytkowania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P w dniu kwietnia 2013r. wydało decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na funkcję mieszkalną

M A dysponując decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P z dnia kwietnia 2013r. złożył wniosek do Prezydenta Miasta P o pozwolenie na budowę. W trakcie tego postępowania została wykonana ekspertyza techniczna przez dr. inż. M K , który ustalił na podstawie dokumentacji projektowej, że istniejące przegrody izolacyjne spełniają normę PNB87/B-02151/02 zgodnie z którą obciążenie hałasem nie może przekraczać 30 dB. W dniu listopada 2013r. Prezydent Miasta P wydał decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na wykonanie robót budowlanych. W konsekwencji w dniu .01.2014 r. Skarżący uzyskali zaświadczenie o zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo

magazynowego na mieszkalny (Załącznik Nr 5).

W międzyczasie Skarżący M A i M A pozwem wniesionym do sądu w dniu grudnia 2005 r. domagali się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz kosztów procesu. Na dochodzoną kwotę składało się odszkodowanie z tytułu spadku wartości nieruchomości i zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego w związku z objęciem ich nieruchomości ograniczeniami wprowadzonymi w Obszarze Ograniczonego Użytkowania dla lotniska (pозew oraz pisma zmieniające powództwo w aktach sprawy sądowej).

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany W z siedzibą w P a także wniósł o oddalenie powództwa.

Skarżący, po ostatecznym sprecyzowaniu roszczeń, co nastąpiło w pismach procesowych z listopada 2009 r. i z grudnia 2016 r., domagali się zasądzenia od pozwanego kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia sierpnia 2008r. do dnia zapłaty w tym tytulem ubytku wartości nieruchomości kwoty zł i tytulem nakładów na wygłuszenie kwoty zł.

Sąd Okręgowy w P wyrokiem z dnia stycznia 2017r. oddalił powództwo, kosztami postępowania obciążył w całości powodów (wyrok Sądu Okręgowego w P – Załącznik Nr 3). Sąd pierwszej instancji ustalił, że Wojewoda wydał grudnia 2003r. rozporządzenie nr w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska w P (Dziennik Urzędowy Województwa nr , poz. – dalej Rozporządzenie nr ). Rozporządzenie utworzyło obszar ograniczonego użytkowania podzielony na pięć stref oznaczonych literami A-E w zależności od odległości od lotniska i w zależności od poziomu hałasu. Nieruchomość powodów znalazła się w strefie E. Rozporządzenie Wojewody weszło w życie 1 stycznia 2004r. W dniu grudnia 2007r. Wojewoda wydał rozporządzenie nr zmieniające rozporządzenie o wprowadzeniu obszaru ograniczonego użytkowania (Dziennik Urzędowy Województwa z stycznia 2008r. Nr , poz. – dalej Rozporządzenie nr ). Zmiany dotyczyły granic obszaru ograniczonego użytkowania, podziału na strefy, dopuszczalnych poziomów hałasu w strefach oraz sposobu korzystania z poszczególnych terenów i wymagań technicznych dotyczących budynków. Według zmienionego rozporządzenia obszar ograniczonego użytkowania stanowi teren ograniczony linią, na której długoterwale poziom hałasu od startów, lądowań i przelotów statków powietrznych jest równy 55 dB w porze dziennej ( $L_{Aeq,D}$  przedział czasu odniesienia równy 16 godzinom) i 45 dB w porze nocnej ( $L_{Aeq,N}$  przedział czasu odniesienia równy 8 godzinom) - granica obszaru ograniczonego użytkowania. Rozporządzenie utworzyło obszar ograniczonego użytkowania podzielony na trzy strefy oznaczone cyframi I, II i III w zależności od odległości od lotniska i w zależności od poziomu hałasu. Nieruchomość powodów znalazła się w strefie I.

Sąd pierwszej instancji uznał, że skoro rozporządzenie Wojewody nr nadal obowiązuje, a zatem nieruchomość Skarżących znajduje się w strefie I obszaru ograniczonego użytkowania to brak jest podstaw do zmiany przeznaczenia budynku gospodarczo-garażowego na budynek mieszkalny. Ma to związek z tym, że dla nieruchomości położonych w strefie I zakazuje się zmiany funkcji istniejących obiektów niewymagających ochrony akustycznej na podlegające ochronie akustycznej. Oceny powyższej nie zmienia odmienny pogląd wyrażony w orzeczeniach sądu administracyjnego opierający się na założeniu, że rozporządzenie Wojewody utraciło moc obowiązującą. Orzeczenia sądów administracyjnych nie są wiążące w toku postępowania cywilnego, a wyrażane poglądy prawne co do utraty mocy rozporządzenia nie zostały poparte przekonującą argumentacją i pozostają w opozycji do ukształtowanej już linii orzeczniczej Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Apelację od powyższego wyroku wnieśli Skarżący M A i M A zaskarżając wyrok w całości i domagając się zmiany zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego na ich rzecz kwoty zł z ustawowymi odsetkami od dnia lutego 2008r. oraz kosztów postępowania za obie instancje.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia marca 2018 r., poza zmianą rozstrzygnięcia o kosztach za I instancję, oddalił apelację Skarżących (wyrok Sądu Apelacyjnego – Załącznik nr 2). Sąd Apelacyjny w pełni podzielił stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 22 listopada 2016r. III CZP 62/16, a w konsekwencji nie zaakceptował stanowisk wyrażanych w tym zakresie przez sądy administracyjne. Sąd Apelacyjny podkreślił, że żaden sąd administracyjny nie stwierdził nieważności rozporządzenia Wojewody z dnia grudnia 2003r. nr jak i rozporządzenia z dnia grudnia 2007r. nr , co mogłoby być przyczyną uznania, że te akty prawa miejscowego nie obowiązują. Tym samym podstawą rozstrzygnięcia nie może stanowić art. 435 kc.

## I.2. Opis stanowiska prezentowanego w toku postępowania sądowego przez Skarżących

Kluczowe jest na wstępie naświetlenie instytucji prawnej OOU, która mówiąc najprościej, jest mandatem, jaki prawodawca udziela zakładowi trującemu środowisko, poza zajmowanym przez siebie terenem dla utrzymywania tego szkodliwego dla środowiska stanu rzeczy, w celu uzasadnionym względami publicznymi. „Obszar ograniczonego użytkowania jest obszarem o szczególnym znaczeniu dla zakładu albo obiektu, utworzonym w drodze aktu prawa miejscowego, na którym ze względu na szczególne okoliczności wyłącza się obowiązywanie powszechnie określonych standardów jakości środowiska” (B. Rakoczy „Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim”, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu, s. 18).

Utworzenie dla lotniska obszaru ograniczonego użytkowania wynikało z tego, że podjęte przez zarządcę lotniska (W w P – dalej jako W ) działania i zastosowane rozwiązania organizacyjne i techniczne, ograniczające oddziaływanie akustyczne lotniska nie spowodowały dotrzymania standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnego poziomu dźwięku. Oddziaływanie akustyczne lotniska na środowisko nadal bowiem znacznie wykraczało poza teren, do którego lotnisko posiadało tytuł prawny.

Utworzenie OOU stanowi zatem dla zarządcy obiektu, dla którego OOU ustanowiono, legitymację do przekraczania standardów jakości środowiska i swoiste prawo podmiotowe do korzystania z nieruchomości znajdujących się w granicach OOU (zob. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13, LEX nr 1433722). Jednocześnie upoważnia właścicieli nieruchomości do dochodzenia odszkodowania w związku z ograniczeniami ich prawa własności, to jest roszczenia o spadek wartości nieruchomości oraz kosztów mających na celu dostosowanie budynku do wymogów technicznych, w związku z naruszeniem, standardów jakości środowiska w granicach OOU. Przy czym związek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania z obniżeniem wartości nieruchomości należy rozumieć szeroko (zob. postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09, LEX nr 578138).

Skarżący podnosili w toku postępowania sądowego, że podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma kwestia analizy obowiązywania rozporządzenia Wojewody. Skarżący nie zgodzili się ze stanowiskiem Sądu I instancji wyrażonym w uzasadnieniu wyroku, zgodnie z którym rozporządzenie Wojewody obowiązywało cały czas a zatem podstawę roszczeń Skarżących mógł stanowić art. 129 ust. 2 i art. 136 ust. 3 p.o.ś., albowiem w przypadku istnienia OOU to cały zakres szkody można dochodzić wyłącznie w oparciu o te przepisy prawa.

Skarżący wskazywali bowiem, że Sąd w niniejszej sprawie jest związany wyrokiem WSA z dnia maja 2012 r., i oceną prawną tam wyrażoną, a to na podstawie art. 153 ppsa i art. 170 ppsa. Tym samym w przypadku nieruchomości powodów organy i sądy powołane do oceny legalności aktu prawa miejscowego (zob. art. 184 Konstytucji RP) są związane stanowiskiem w ww. wyroku WSA w P

A zatem skoro budynek Skarżących jest budynkiem mieszkalnym i wymaga wygłuszenia, jak i doznał szkód w związku z działalnością lotniska, dla którego nie istnieje OOU to roszczenia Skarżących nie wygasły na podstawie art. 129 ust. 4 p.o.ś., a mogą być dochodzone na podstawie art. 435 kc. W innym przypadku, jaki zaaprobował Sąd Apelacyjny w P mamy do czynienia z dualizmem prawnym. W ocenie sądów administracyjnych i organów administracji publicznej budynek Skarżących jest budynkiem mieszkalnym i w związku z działalnością lotniska wymaga wygłuszenia, zaś w ocenie sądów powszechnych cały czas dla lotniska istnieje OOU i Skarżący nie mogli przekształcić budynku na mieszkalny.

W toku postępowania apelacyjnego Skarżący zatem, w oparciu o bogaty materiał dowodowy, wykazywali, że stanowisko organów administracji (rządowej i samorządowej), organów centralnych, organów konstytucyjnych (Rzecznik Praw Obywatelskich), sądownictwa administracyjnego (w tym NSA) jednoznacznie wskazywało na utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody.

Tym samym stanowisko Sądu I, jak i II instancji w sposób rażąco sprzeczne jest z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Skarżący i inni właściciele nieruchomości w OOU byli przez wszystkie organy lokalne, organy centralne (Ministerstwo Środowiska, Rzecznika Praw Obywatelskich) powołane do kontroli legalności aktów prawa miejscowego sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji) informowani, że rozporządzenie Wojewody utraciło moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r. *Notabene* Skarżący, zgodnie z obowiązującym prawem otrzymali określone decyzje administracyjne a wobec działalności Skarbu Państwa – lotniska nie mogą w pełni korzystać ze swojego prawa własności.

## II. PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje "każdemu", a więc osobie fizycznej, osobie prawnej, tzw. ułamnej osobie prawnej, organizacjom czy innym podmiotom.

Przedmiotem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej są ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego.

W niniejszej sprawie, co wynika z treści orzeczeń załączonych do niniejszej skargi konstytucyjnej, Sądy powszechne, tj. Sąd Okręgowy w P , a następnie Sąd Apelacyjny w P orzekały na podstawie art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś, uznając, że OOU dla lotniska nadal obowiązuje. Tym samym przekształcenie budynku na mieszkalny po upływie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. czyniło, w ocenie sądów powszechnych, powództwo Skarżących bezzasadnym. Zatem można uznać, że w sprawie niniejszej doszło do wydania dwóch sprzecznych, prawomocnych wyroków, tj. z jednej strony wyroku WSA w P z dnia maja 2012 r., a z drugiej strony wyroku Sądu Okręgowego i Apelacyjnego w P stanowiących bezpośredni przedmiot niniejszej skargi.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku.

W niniejszej sprawie wyczerpanie drogi prawnej nastąpiło z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia Sądu II instancji, tj. wydania przez Sąd Apelacyjny w P wyroku z dnia marca 2018 r., w sprawie Skarżący nie wnieśli od ww. wyroku skargi kasacyjnej wobec jednoznacznego stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwałach III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15.

Jednocześnie Skarżący oświadczają że wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia marca 2018 r., w sprawie został doręczony ich pełnomocnikowi w dniu 24 kwietnia 2018 r. (Zał. Nr 2).

Uwzględniając powyższe argumenty należy wskazać, że niniejsza skarga konstytucyjna jest dopuszczalna na obecnym etapie sprawy.

## III. INTERES PUBLICZNY SKARGI.

Należy mieć na względzie, że jednoznacznie naukowo potwierdzony jest negatywny wpływ hałasu na zdrowie ludzi (zob. w szczególności stanowisko Ministra Zdrowia ([http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012\\_09/7b43604dc09b4817868b8fabc6c79bfe.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_09/7b43604dc09b4817868b8fabc6c79bfe.pdf)), jak i stanowisko NIK (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,6707,vp,8519.pdf>)). Tym samym, wobec zagadnień poruszonych w niniejszej skardze setki tysięcy mieszkańców OOU dla lotniska , czy też Portu Lotniczego w W , Portu Lotniczego w G czy w P ( ) pozbawionych zostało możliwości uzyskania rekompensat celem dostosowania swoich budynków do niekorzystnych warunków akustycznych i to wobec istotnej rozbieżności orzeczniczej między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Ma to szczególne znaczenie dla dzieci w okresie rozwoju fizycznego, kiedy to negatywne skutki oddziaływania hałasu zaburzają ten rozwój, a w konsekwencji za kilka, kilkanaście lat odczuwać będziemy, jako państwo, skutki powstałych zaniedbań.

Skutki zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. (a tym samym utraty mocy obowiązującej przez akty na podstawie których utworzono OOU i orzeczeń NSA w tym zakresie) trwają do dziś w systemie prawa i urzeczywistniają się dodatkowo w tym, że:

- a) Na skutek orzeczenia NSA z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2032/09 stwierdzającego, że obszar ograniczonego użytkowania utworzony uchwałą Sejmiku Województwa

Śląskiego z dnia 27 sierpnia 2008 r., nr III/27/3/2008 nie obowiązuje, nie przyjmowano zgłoszeń roszczeń mieszkańców OOU dla Portu Katowice – Pyrzowice ustanowionego ww. uchwałą Sejmiku Woj. i w konsekwencji ustanowiono, jak w Warszawie, nowy OOU na mocy uchwały Sejmiku Woj. Śl. Nr IV/53/12/2014 z dnia 25.08.2014 r. (Dz.Urz.Woj.Śl. z 2014 r., poz. 4405)

- b) W Poznaniu ustanowiono OOU dla Portu Lotniczego Poznań – Ławicy w 2012 r. w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja RDOŚ z dnia 28.02.2011 r, znak WOO-II.4230.1.2011.JS) gdzie przyjmowano, że: „(...) kwestia dotycząca nakładania się obszarów ograniczonego użytkowania stała się bezprzedmiotowa z uwagi na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6.10.2010 r., sygn. akt: II OSK 548/09. W postanowieniu tym Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17.12.2008 r., sygn. akt: SA/Po 538/08 i umorzył postępowanie sądownoadministracyjne. Sentencją przywołanego postanowienia jest stwierdzenie, że rozporządzenie Nr 40/07 Wojewody Wlkp. z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania utraciło moc obowiązującą 15 listopada 2008 r.”
- c) W Warszawie doszło do bezprecedensowej sytuacji 3 – krotnego wydania uchwał przez SN (w sprawach III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15) i w konsekwencji pozbawieniem możliwości skutecznej ochrony prawa własności, jak i zapewnienia wygłuszenia budynków przez kilka tysięcy rodzin, które zgłosiły swoje roszczenia w oparciu o uchwałę Sejmiku Woj. Maz. Nr 76 z dnia 20 czerwca 2011 r.

Tym samym skutki orzecznictwa NSA, a ściślej zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. z dniem 1 stycznia 2008 r. i z dniem 15.11.2008 r. wywarły w obrocie prawnym trwałe, nieodwracalne skutki prawne i trwają już od 7 lat. Jak już wyżej wskazano zakres tych skutków nie jest ograniczony tylko do zasięgu oddziaływania lotniska

Żaden organ administracji, jak i żaden sąd administracyjny nie stosuje zapisów Rozporządzenia Wojewody.

Jak wskazano już w *petitum* niniejszej skargi o znacznym interesie publicznym, jaki występuje w sprawie niniejszej świadczyć może szereg działań centralnych organów państwa – zob. dokumentacja wskazana w pkt IV *petitum* skargi.

Zagadnienie będące przedmiotem skargi było również przedmiotem licznych interpelacji poselskich (m.in.: interpelacja poseł Joanny Fabisiak nr 22686; interpelacja posła Marcina Kierwińskiego nr 30704; interpelacja posła Jerzego Szmita nr 33756).

#### **IV. PRZEDMIOT KONTROLI – WYJAŚNIENIE**

Na początku wskazać należy, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia hierarchicznej zgodności z Konstytucją są wyłącznie akty normatywne. Trybunał Konstytucyjny co do zasady nie ocenia stosowania prawa i nie ma charakteru "superinstancji" weryfikującej ostateczne orzeczenia sądowe, czy też ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunałowi nie przysługuje także kompetencja do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa. Trybunał jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów.

Pomimo powyższych ustaleń, należy mieć jednak na uwadze, iż w orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość oceny konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisowi prawa przez praktykę jego stosowania. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, bowiem że "jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten - w praktyce swego stosowania - nabrał taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju" (wyrok pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność normy prawnej, uwzględnia zatem jej interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. np. wyroki TK z: 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Zawsze jednak możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjności

uzależniona jest od stwierdzenia, czy jednolita i bezsporna praktyka stosowania prawa nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne rozumienie, a więc treść normatywną.

Należy zatem podkreślić, że tylko stała, powszechna, powtarzalna interpretacja normy z przepisu może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności. Jedynie bowiem w sytuacji, kiedy istnieje utrwalona, jednolita praktyka stosowania prawa, poparta orzecznictwem najwyższych organów sądowych, interpretująca dany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją, wnioskodawca jest zwolniony od poszukiwania wykładni zgodnej z Konstytucją. Przyjmuje się wówczas, że praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności. W szczególności ma to miejsce, kiedy w procesie stosowania wykładni dochodzi do tzw. wykładni prawotwórczej, to jest faktycznego przekroczenia kompetencji przez sąd i nadania w procesie stosowania prawa innego znaczenia normie prawnej, niż wynika to z jej brzmienia lub wyrażnej woli prawodawcy, co miało miejsce w sytuacji Skarżących.

W niniejszej sprawie wskazać należy, że określony w żądaniach skargi zakres aplikacji art. 129 ust. 4 p.o.ś., w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. jako normy prowadzącej do utraty prawa do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na skutek upływu terminu zawitego, którego początek biegu jest liczony od dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego, które utraciły moc obowiązującą na skutek zmian legislacyjnych i które nie kształtują obecnej sytuacji wyłączonej, a tym samym ignorowania faktu następczego wydania aktów prawokształtujących, czy jak w sprawie lotniska braku istnienia OOU, ma w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego charakter trwały. Znalazł wyraz w kilkudziesięciu orzeczeniach sądów Apelacji Warszawskiej ( np. SA Warszawa: I ACA 1216/14, I ACa 1481/14, I ACa 267/15, I Aca 341/15, I ACA 614/15, VI ACa 1027/15, I ACA 1696/15, VI ACA 1508/15, SO Warszawa: XVI Gc 828/13, I C 1299/13, XV GC 3244/13, XV GC 907/13) jak i został wyrażony w uchwałach SN (7) III CZP 62/16 z 22 listopada 2016 r. i III CZP 114/15 z 9 lutego 2017 r. Potwierdzeniem powyższego jest pismo Dyrektora Biura Studiów i Analiz SN z dnia 11 stycznia 2018 r., BSA I-055-749/17 (Zał. Nr 13). Tym samym powyższe przepisy i ich jednolita wykładnia spełniają warunki do bycia przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego.

Z kolei art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. poz. 1227 ze zm.) w zw. z § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 71) stanowią przedmiot kontroli z uwagi na redakcję i treść nadaną im przez prawodawcę, a niezgodną z wymienionymi w *petitum* regulami ustawy zasadniczej. Co istotne, to ww. przepisy stanowiły podstawę wydania uchwały SN w sprawie III CZP 34/15 z dnia 25 czerwca 2015 r., jak uchwały SN z dnia 22 listopada 2016 r., w sprawie III CZP 62/16.

Wobec powyższego Skarżący w sposób prawidłowy i dopuszczalny określili przedmiot kontroli.

## **V. UZASADNIENIE NIEZGODNOŚCI PRZEDMIOTU KONTROLI Z WZORCEM KONTROLI I WSKAZANIE SPOSOBU NARUSZENIA PRAW SKARŻĄCEJ**

### **V.1. ŻĄDANIE Z PKT I.1. PETITUM SKARGI**

Żądanie uznania, że art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.u.i., a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

#### **V.1.1. Opis problemu**

##### **V.1.1.a. Zakres problemu**

W niniejszym punkcie skargi Skarżący wykażą, że takie rozumienie art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., jakie zostało wskazane w pkt 1 *petitum* skargi, a które to stanowiło podstawę rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w P i dalej Sądu Apelacyjnego w P, narusza konstytucyjnie chronione prawo własności Skarżących, poprzez naruszenie zasady proporcjonalności i w związku z naruszeniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa takich jak: zasada zaufania do działania organów państwa, zasada



prawidłowej legislacji działania organów państwa w zakresie swoich kompetencji i zasada bezpieczeństwa prawnego.

Indywidualne, chronione Konstytucją, prawa Skarżących zostały naruszone poprzez uznanie, że ich nieruchomości zlokalizowana jest w granicach strefy I OOU dla lotniska , a zatem nie mogą oni dochodzić roszczeń przy przyjęciu braku istnienia OOU na podstawie art. 435 kc, jak i, wbrew wydanemu w ich sprawie wyrokowi WSA w P z dnia maja 2012 r., , nie mogą przekształcić istniejącego budynku gospodarczo – magazynowego na budynek mieszkalny. Tym samym Sądy w niniejszej sprawie uznały, że nieruchomości Skarżących objęta jest ograniczeniami w korzystaniu ustanowionymi w Rozporządzeniu Wojewody Nr z dnia .12.2003 r., zmienionym Rozporządzeniem Wojewody Nr z dnia .12.2007 r., które to rozporządzenie:

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

#### **V.1.1.b. Utrata mocy obowiązującej przez rozporządzenie Wojewody, na skutek poddania aktu prawnego kontroli sądowoadministracyjnej.**

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniami z dnia października 2010 r., w sprawie (CBOSA), umarzając postępowania jako bezprzedmiotowe stwierdził utratę mocy obowiązującej, z dniem 15 listopada 2008 r., przez rozporządzenie Wojewody Nr z dnia .12.2003 r., zmienione Rozporządzeniem Wojewody Nr z dnia .12.2007 r. (dalej jako Rozporządzenie Wojewody).

Tym samym zgodnie z art. 153 oraz 170 i 171 p.p.s.a. we wszystkich sprawach o tożsamości przedmiotowej, tj. spraw dotyczących skarg na akt prawa miejscowego tworzący OOU, tj. na rozporządzenie Wojewody wszystkie organy administracji publicznej i sądy były związane stanowiskiem NSA, co znalazło wyraz w niniejszej sprawie – wyrok WSA w P z dnia maja 2012 r.,

Orzecznictwo NSA zasadza się na założeniu, że ustawą z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. dokonano zmian zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego (art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś.), to jest zawężenia kręgu przedsięwzięć dla jakich tworzy się OOU drogą uchwały sejmiku województwa. Także stanowisko doktryny w tej kwestii skłania do uznania, iż do czasu wydania ewentualnej odmiennej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, trzeba zgodzić się z poglądami Naczelnego Sądu Administracyjnego o utracie mocy aktów prawnych o utworzeniu obszarów ograniczonego użytkowania dla obiektów zaliczanych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, podjętych przed dniem 15 listopada 2008 r. (zob. m.in.: Komentarz do art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska, 2014 r., prof. dr hab. Marek Górski, dr Marcin Pchałek, prof. dr hab. Wojciech Radecki, dr Jan Jerzmański. Magdalena Bar, dr Sergiusz Urban, dr Jerzy Jendroška; M. Makowski, Samorząd Terytorialny z 2011 r., z 4, s. 78; B. Rakoczy, Obszar Ograniczonego Użytkowania w prawie polskim, Poznań 2011 r., s. 60 - 61).

Wskazać należy, że zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna rozstrzygnięcia wiąże się przede wszystkim z wykładnią prawa, a ta – w związku z postanowieniami art. 138 i 141 § 4 ppsa – może się mieścić jedynie w uzasadnieniu orzeczenia sądowego (por. A. Zieliński [w:] J. Borkowski i in., *Komentarz...*, s. 312; T. Woś, *Postępowanie...*, s. 266; tenże [w:] T. Woś [red.], *Postępowanie* (2015), s. 386; wyroki NSA z dnia 15 stycznia 1998 r., II SA 1560/97, Lex nr 41916 i z dnia 20 stycznia 2006 r., I FSK 506/05, Lex nr 187499, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2006 r., III Sa/Wa 3522/05, Lex nr 204453; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 sierpnia 2011 r., I Sa/GI 1309/10, Lex nr 907985 i wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., II OSK 1762/12, lex nr 1452730).

Pojęcie oceny prawnej dotyczy szeroko pojętej wykładni prawa, która obejmuje różnego rodzaju egzegezy tekstów prawnych, łącznie z regułami walidacyjnymi, reguły wynikania norm prawnych z innych norm prawnych, a także kwestie dotyczące subsumpcji oraz wyboru konsekwencji prawnej faktu uznanego za udowodniony, a nie tylko rezultaty zastosowania tzw. dyrektyw wykładni prawa, których użycie ograniczone zostaje jedynie do ustalenia znaczenia (sposobu pojmowania) normy prawnej uznanej wcześniej za obowiązującą (mająca zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego). Ponieważ tak szeroko pojmowana wykładnia prawa wiąże sąd (organ), któremu sprawa została przekazana, to jest naturalne, że wymaga ona uzasadnienia, które stanowi

integralną część orzeczenia (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., II Gsk 1762/12, lex nr 1452730, i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 lutego 2015 r., III Sa/GI 4/15, lex nr 1678732).

Zgodnie z kolei z art. 170 ppsa orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Postanowienie zawarte w ww. przepisie jest praktycznie identyczne jak w art. 365 § 1 kpc.

Warto zauważyć jednakże, iż zarówno Sąd Najwyższy jak też Naczelny Sąd Administracyjny podkreślają również w swoich orzeczeniach, że zawarte w uzasadnieniu orzeczenia motywy rozstrzygnięcia mogą mieć znaczenie dla ustalenia zakresu mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia, czyli granic prawomocności orzeczenia. Tak w odniesieniu do art. 365 § 1 k. p. c. wskazał SN m. in. w wyroku z dnia 15 lutego 2007 r. (sygn. II CSK 452/06, LEX 274151), a w odniesieniu do art. 170 ppsa NSA m. in. w wyroku z dnia 04 lipca 2013 roku (sygn. I FSK 847/12, CBOSA). Sądy wskazują, iż w przypadku, gdy lakoniczność sentencji jest podyktowana charakterem rozstrzygnięcia (np. w przypadku oddalenia powództwa czy umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego) dekodowanie znaczenia takiej sentencji powinno odbywać się w oparciu o treść uzasadnienia.

Wracając do zagadnienia istotnego dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, można zauważyć, iż NSA w sentencji postanowienia z dnia .10.2010 r. (sygn. akt ) wskazał wyłącznie, iż przedmiotowa sprawa podlega umorzeniu. Na podstawie takiej sentencji, nie można ustalić, jaka konkretnie kwestia została rozstrzygnięta i w rezultacie jaka kwestia prawna zgodnie z art. 170 ppsa nie może podlegać ponownemu badaniu sądowemu. Bazując więc na ww. stanowiskach SN oraz NSA wyrażanych w przytaczanych orzeczeniach, należy w celu zrozumienia, jaka kwestia prawna w omawianym postanowieniu została rozstrzygnięta, odwołać się do jego uzasadnienia. Zaś z jego treści wynika, iż przedmiotowa sprawa została umorzona, ponieważ jak wskazał w przedmiotowym postanowieniu NSA - „zaskarżone rozporządzenie stało się nieaktualne”. Można przez to powiedzieć, iż NSA związał swoim rozstrzygnięciem na mocy art. 170 ppsa pozostałe sądy oraz inne podmioty wskazane w tym przepisie w ten sposób, iż ustalił, że postępowania oparte na przywołanym rozporządzeniu organu administracji publicznej są bezprzedmiotowe w związku z jego wyrugowaniem ze stanu prawnego. Tak można zidentyfikować kwestię prawną ujętą w przedmiotowym postanowieniu i ona jako taka nie podlega już badaniu na ścieżce sądowej w związku z treścią art. 170 ppsa.

Należy więc powiedzieć, iż swoistość mocy wiążącej wskazanego na wstępie prawomocnego postanowienia NSA z dnia .10.2010 r. (sygn. akt ) umarzającego postępowanie z powodu stwierdzenia wyrugowania z systemu prawnego rozporządzenia organu administracji publicznej, wyraża się w tym, że obejmuje także inne sądy i inne organy państwowe, które muszą brać pod uwagę treść tego prawomocnego postanowienia NSA. Ww. podmioty są treścią prawomocnego orzeczenia sądu związane, co implikuje w sposób bezwzględny wzięcie tego pod uwagę w wydawanych przez nie rozstrzygnięciach. Charakter wiążący prawomocnego orzeczenia sądu rozciąga się również na uzasadnienie w granicach niezbędnych dla wyjaśnienia podjętego w sentencji rozstrzygnięcia.

W konsekwencji, należy powiedzieć, iż umorzenie postępowania w związku ze stwierdzeniem wyrugowania z systemu prawnego rozporządzenia organu administracji publicznej jest wiążące dla podmiotów z art. 170 ppsa w ten sposób, iż nie mogą w trakcie podejmowania przez siebie rozstrzygnięć nie przyjmować, iż ww. rozporządzenie Wojewody utraciło moc z dniem 15.11.2008 roku. Przyjęcie bowiem odmiennego poglądu, tj. zezwolenie by podmioty z art. 170 ppsa mogły swobodnie (tj. niezależnie od omawianego prawomocnego postanowienia NSA) wydawać orzeczenia w prowadzonych przez siebie sprawach, prowadziłyby do powstawania wewnętrznych sprzeczności pomiędzy poszczególnymi rozstrzygnięciami, co byłoby sprzeczne z art. 170 ppsa *Ratio legis* art. 170 ppsa polega bowiem na tym, że gwarantuje on zachowanie spójności i logiki działania sądów i organów państwowych, zapobiegając funkcjonowaniu w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia w całym systemie sprawowania władzy. Podmioty, o których mowa w art. 170 ppsa, bez wyjątku muszą przyjmować, że dana kwestia prawna jest taka jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu.

Upraszczając, omawiane postanowienie NSA jest wiążące dla sądów oraz organów administracji publicznej w ten sposób, iż rozporządzenie Wojewody utraciło moc i tym samym nie może stanowić podstawy do rozstrzygania o uprawnieniach lub ich braku wynikających z treści tego rozporządzenia. NSA umorzył bowiem postępowanie sądowoadministracyjne bazując tylko i wyłącznie na tym ustaleniu. Bez tego ustalenia, nie można by było bowiem ustalić, czym tak naprawdę wiąże ww. postanowienie NSA o umorzeniu postępowania.

Przy czym należy zaznaczyć, że stanowisko NSA stało się jednolite tak w samym NSA, jak i we wszystkich sądach administracyjnych co skutkowało brakiem podjęcia przez NSA uchwały zmieniającej przedmiotowe stanowisko

(Prezes NSA, na gruncie analogicznej sprawy w przypadku OOU dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie gdzie NSA wydał postanowienia z dnia 29.09.2009 r, II OSK 445/09 i II OSK 502/09, stwierdził jednoznacznie: „Analiza najnowszego orzecznictwa NSA wskazuje, że w orzecznictwie tego Sądu dominuje pogląd, zgodnie z którym powołane rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. wydane na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...) w związku ze zmianą przepisu zawierającego upoważnienie do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, stało się nieaktualne (...) Wobec powyższego niecelowe jest wystąpienie z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o pojęcie uchwały”) - tak: pismo Prezesa NSA do Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 26.05.2010 r. (znak L.dz. BO-4660-24/10).

**V.1.1.c. Utrata mocy obowiązującej przez rozporządzenie Wojewody na skutek zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.u.i., przy jednoczesnym braku przepisu przejściowego, który utrzymywałby w mocy przedmiotowy akt prawa miejscowego po dniu 15 listopada 2008 r.**

Z dniem 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. Rzeczona ustawa dokonała szeregu kompleksowych zmian ustawy prawo ochrony środowiska w tym kolejnej noweli art. 135 ust. 1 i 2 zawierającego delegację do utworzenia OOU aktem prawa miejscowego. Zgodnie z brzmieniem art. 135 ust 2 p.o.ś. sprzed noweli z dnia 15 listopada 2008 r. drogą uchwały sejmiku wojewódzkiego można było utworzyć OOU dla przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko. Po noweli drogą uchwały sejmiku województwa tworzy się OOU dla przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko. Jednocześnie dokonując nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawodawca nie wprowadził przepisów przejściowych utrzymujących w mocy dotychczas wydane akty prawa miejscowego, jak uczynił w przypadku nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawą z dnia 29 lipca 2005 r.

Opisana zmiana legła u podstawy przywoływanego już w skardze stanowiska NSA z dnia października 2010 r., jak i z 29 września 2009 r. II OSK 445/09, II OSK 502/09, w którym przesądzono o utracie mocy obowiązującej rozporządzeń Wojewodów tworzących OOU wobec zajścia reguły o jakiej mowa §32 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U.2016.283 – dalej jako z.t.p.), to jest dokonania zmiany przepisu delegującego bez jednoczesnego wprowadzenia tymczasowej regulacji utrzymującej w mocy dotychczasowe akty prawa miejscowego. Stanowisko to powtórzone zostało w innych orzeczeniach tegoż Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. m.in. postanowieniu z dnia 23 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 2032/09) doprowadzając do ukształtowania jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tym zakresie (zob. Pismo Wiceprezesa NSA z dnia 16.01.2018 r., BO-063-16/17 – Zał. Nr 14). Podkreślić przy tym należy, że orzeczenia te nie dotyczyły wyłącznie rozporządzenia Wojewody, ale wszystkich aktów prawa miejscowego o utworzeniu OOU wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. sprzed zmiany. W ten sposób w postanowieniu z 23 marca 2010 r. II OSK 2032/09 NSA orzekł również o utracie mocy obowiązującej, np. uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego nr III/27/3/2008 z 27 sierpnia 2008 r. o utworzeniu OOU wokół portu lotniczego Katowice Pyrzowice, a w postanowieniach z dnia 29.09.2009 r., II OSK 445/09 i II OSK 502/09 o utracie mocy obowiązującej przez Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. o utworzeniu OOU dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie.

Wskazane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w pełni zgodne z regułą walidacyjną z §32 ust 2 i §33 ust. 1 z.t.p. Zgodnie z §32 ust. 2 z.t.p. „jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego”. Z kolei w §33 ust. 1 z.t.p. wyrażono niezwykle istotny dla praktyki tworzenia prawa wyjątek od reguły walidacyjnej: jeżeli wydany akt wykonawczy nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, prawodawca może go czasowo zachować w mocy specjalnie sformułowanym przepisem przejściowym. Taki przepis przejściowy jednak musi zostać ustanowiony. Brak zaś przepisu przejściowego, nawet przy braku materialnej niezgodności aktu wykonawczego z nową, czy też znowelizowaną ustawą skutkować musi utratą mocy obowiązującej przez dany akt wykonawczy.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2006 r. (P 22/05, OTK nr 2A/2006, poz. 16) stwierdzono nadto że jedynie na mocy przepisu przejściowego możliwe jest utrzymanie w mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienianego upoważnienia ustawowego. Tym samym: *Wydanie aktu wykonawczego o treści niezgodnej z wytycznymi ustawowymi skutkuje niekonstytucyjnością aktu wykonawczego. Zmiana treści upoważnienia powoduje, na podstawie reguły walidacyjnej, utratę mocy obowiązującej przez akt wykonawczy.*

*Możliwe jest jednak, za sprawą przepisu przejściowego, tymczasowe osłabienie więzi funkcjonalnej przez utrzymanie w mocy aktu wykonawczego, którego podstawa wydania uległa zmianie. Podstawą obowiązywania aktu wykonawczego nie jest już wtedy upoważnienie ustawowe (w nowym brzmieniu), lecz przepis przejściowy. Konieczne jest jednak, by utrzymany w mocy akt wykonawczy nie stał się samoistny, tj. całkowicie oderwany od celów realizowanych w nowej ustawie'* (tak Maurycy Zajęcki, *O niezgodności aktu wykonawczego z ustawą*, Państwo i Prawo Nr 12 z 2011 r., s. 91 – 100). Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest w pełni zgodne z treścią §33 ust. 1 z.t.p. Zgodnie z normą z §33 ust. 1 z.t.p. można czasowo utrzymać w mocy akt prawny, który nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą. Do tego konieczny jest jednakże jednoznaczny przepis przejściowy. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej pojawienie się w akcie wykonawczym chociażby jednej normy niezgodnej z ustawą uniemożliwia utrzymanie tego aktu w mocy. Reasumując, akt wykonawczy może być utrzymany w mocy pomimo zmiany przepisu upoważniającego nie tylko, kiedy nie jest on niezgodny z ustawą ale także, jeżeli jednocześnie stanowi tak przepis przejściowy - §33 ust. 1 z.t.p. Zdziwienie budzi zatem pomijanie jednoznacznej treści §33 ust. 1 z.t.p., w szczególności, że należy przypisywać tekstowi prawnemu takie znaczenie, przy których żaden zwrot (a tym bardziej cała norma) nie okazuje się zbędny (zob. J Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959 r. s. 405 i n.).

O istotności zmian do jakich doszło z dniem 15 listopada 2008 r. u.u.i. , co do postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowiska (przesłanki z art. 135 ust. 1 p.o.ś. dla utworzenia OOU) świadczą opinie na etapie poddania projektu ustawy z dnia 3 października 2008 r. pod dyskusję. (zob. uwagi do projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Druk sejmowy nr 768, Warszawa 1 sierpnia 2008 r. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=768>; Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk sejmowy nr 768) oraz o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 767), Warszawa 21 sierpnia 2008 r. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=768>). Analiza tychże zmian została całkowicie pominięta w dotychczasowym orzecznictwie sądów powszechnych i SN (szerzej na temat istotności zmian w ustawie z dnia 3 października [w:] Marcin Pchalek, Michał Behnke, *Postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009).

Powyższe wskazuje na bezsporny fakt, że na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. doszło do istotnej i systemowej zmiany całej procedury oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Tym samym zmiana treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. dokonana z dniem 15 listopada 2008 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r.) nie miała charakteru wyłącznie redakcyjnego, albowiem doszło do istotnej zmiany zarówno zakresu spraw przekazanych do uregulowania, jak i wytycznych dotyczących treści aktu. Ocena zmian art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. wyłącznie poprzez sięgnięcie do ich treści sprzed i po dniu 15 listopada 2008 r., bez sięgnięcia do oceny zmian w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko jest nieporozumieniem, gdyż pomija konieczne aspekty związane z systemową i celowościową wykładnią systemu prawa, sprowadzające się do pytania: skoro zmiana nic nie zmieniła, to po co została wprowadzona?

Reasumując, wskazać należy, że nowela z dnia 3 października 2008 r. dotyczyła nie tylko zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, ale obejmowała również kompleksową zmianę wytycznych dla wydania rzeczoności aktu. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 2 z.t.p. jeżeli zmianie ulegają wytyczne do wydania aktu wykonawczego, to akt dotychczasowy traci moc obowiązującą. Ten aspekt zmian art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. dokonanych ustawą z 3 października 2008 r. u.o.i.ś został zbagatelizowany przez Sąd Najwyższy w uchwałach III CZP 34/15, III CZP 62/16, III CZP 114/15 i w konsekwencji przez Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny w sprawie Skarżących.

Za nieporozumienie należy uznać jednocześnie odwoływanie się do art. 173 ust. 1 i 2 noweli z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. W tych ostatnich przepisach zawarto bowiem wyłącznie przepisy przejściowe dla aktów wykonawczych wydanych na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., nie zaś dla aktów wykonawczych wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. Konkretnie art. 173 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. odnosił się do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Fakt utrzymania jednakże ww. rozporządzenia z dnia 9 listopada 2004 r. w mocy nie skutkuje możliwością uznania, że nie nastąpiła z dniem 15 listopada 2008 r. zmiana przepisu upoważniającego – art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., co wobec treści §32 ust. 2 z.t.p. oraz §33 ust. 1 z.t.p. i braku w ustawie z dnia 3 października 2008 r. przepisów przejściowych skutkowało utratą mocy przez akty prawa miejscowego dotychczas wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte m.in. w postanowieniach z października 2010 r., jak z dnia 23 marca 2010 r., II OSK 2032/09 (LEX nr 578107) oraz z dnia 29 września 2009 r., II OSK 445/09 (LEX nr 528872) opiera się zatem na wspomnianej już podstawowej regule walidacyjnej zawartej w §33 ust. 1 z.t.p. Tym samym przyjąć należy, że w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. zmiana uległo nie tylko, jak twierdzi Sąd Najwyższy m.in. w uchwale (7) z dnia 22 listopada 2016 r., III CZP 62/16, samo brzmienie art. 135 ust. 2 p.o.ś., lecz również materialnoprawny zakres spraw przekazanych do uregulowania tym przepisem, a odwołujących się do pojęcia przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko (zob. szerzej: glosa Marcina Makowskiego do wyroku WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07, Samorząd Terytorialny 4/2011, s. 78 – 84). Raz jeszcze zatem wskazać należy fundamentalną zasadę polskiego systemu prawa, potwierdzoną jednoznacznie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2006 r., P 22/05, OTK-A 2006/2, poz. 16, tj. że utrata mocy obowiązującej przez przepis ustawowy, stanowiący podstawę wydania rozporządzenia, pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej samego rozporządzenia. Zasada ta znajduje również zastosowanie w sytuacji, w której ustawodawca zmienia przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Ustawodawca może jednak postanowić o utrzymaniu mocy obowiązującej rozporządzeń wydanych na podstawie uchylonego bądź zmienionego przepisu ustawowego. W takich przypadkach podstawy obowiązywania przepisów rozporządzenia, w okresie po wejściu w życie ustawy uchylającej lub zmieniającej przepis ustawowy upoważniający do jego wydania, nie stanowią nowe przepisy upoważniające, ale przepisy przejściowe zamieszczone w ustawie, która uchyla lub zmienia dotychczasowe przepisy udzielające upoważnień do wydawania rozporządzeń. Treść nowych przepisów upoważniających, a w szczególności zakres udzielonych przez nie kompetencji prawodawczych, nie ma znaczenia dla obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych (zob. również S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004 r., s. 88 – 90).

Reasumując, w przypadku nowelizacji z dniem 15 listopada 2008 r. art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. ustawodawca nie zamieścił w ustawie nowelizującej żadnych przepisów przejściowych dotyczących aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie ww. przepisu. Zamieścił natomiast taki przepis przejściowy w stosunku do aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie określonych przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. *A contrario*, gdyby ustawodawca miał zamiar pozostawić w mocy dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. to dokonałby tego zabiegu w sposób, jaki uczynił to w art. 172 u.u.i.ś.

Dodatkowo, na poparcie ww. stanowiska o słuszności postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazać należy niedawną nowelę ustawy Prawo ochrony środowiska ustawą z dnia 11 lipca 2014 roku (Dz.U. z dnia 21 sierpnia 2014 roku), w ramach to której doszło do kolejnej zmiany art. 135 p.o.ś. Tym razem ustawodawca w art. 1 pkt 16 noweli zmienił art. 135 poprzez uchYLENIE ust. 5a i 5b i to wyłącznie z tego względu, że cele tam wskazane są wypełnione poprzez dyspozycję obowiązującego art. 135 ust. 1 p.o.ś. (powyższe - nawiasem mówiąc - potwierdza istotność dokonanej z dniem 15 listopada 2008 r. zmiany ust. 1 i 2 art. 135 p.o.ś., a więc wytycznych dla aktów wykonawczych i zakresu spraw przekazanych do uregulowania). Pomimo zatem, iż wydawać by się mogło tym razem nie dochodzi do żadnej zmiany materialnej to zasady prawidłowej legislacji, a w szczególności §33 ust.1 z.t.p. skutkowałą umiejscowieniem w ustawie art. 22 o treści: „*Dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 albo ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 albo ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 i mogą być zmieniane*”.

#### **V.1.2. Określenie w jaki sposób wolności i prawa Skarżących zostały naruszone i uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli**

Skarżący jako przedmiot kontroli w pkt 1 *petitum* skargi wskazali art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Skarżący zarzucili, że w zakresie w jakim skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. ustawy wiąże się z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. to naruszone są jej prawa chronione w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Konstytucja zapewnia każdemu poszanowanie jego podmiotowego prawa do własności (art. 64 ust. 1), Jednocześnie przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: "*Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i*

*tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*'. Rzeczpospolita Polska chroni własność w sposób równy dla wszystkich (art. 64 ust. 2). Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis 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; wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99). Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Korzystanie z każdego prawa podmiotowego (w tym także prawa własności) podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, która mogłaby przekształcić je w pusty zapis, wydrążony z rzeczywistych treści (*ius nudum*). Ochronę tę stanowi przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zamknięty katalog wartości, których szczególna ochrona przemawia za dopuszczalną ingerencją w konstytucyjne prawa i wolności. Ingerencja ta musi być konieczna, przez co rozumie się w orzecznictwie Trybunału kryteria przydatności (celowości), niezbędności i proporcjonalności. Tym samym zakaz jest wprowadzania ograniczeń, które naruszałby istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Z uwagi na powyższe Skarżący podnoszą, że przyjęcie za prawidłowe rozumienia art. 129 ust 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś jaki zaprezentował Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny w P (a uprzednio SN w uchwałach III CZP 34/15, III CZP 114/15 i III CZP 62/16) prowadzi *de facto* do naruszenia istoty prawa własności. Rozporządzenie Wojewody jeżeli nawet nie utraciło mocy obowiązującej z dniem 15.11.2018 r., na skutek braku przepisu przejściowego w noweli z dnia 3 października 2008 r. u.u.i., to z całą pewnością utraciło moc obowiązującą na skutek poddania przedmiotowego aktu prawa miejscowego kontroli sądownoadministracyjnej (postanowienie NSA z dnia .10.2010 r., ), jak i powstania w systemie prawa nieodwracalnych skutków prawnych na skutek związania wszystkich organów administracji i sądów wykładnią dokonaną przez NSA.

W świetle bowiem art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa własności nie może skutkować, iż przedmiot prawa własności utraci w przeważającym stopniu swą atrakcyjność dla właściciela, rozumianą jako zdolność do zaspokajania jego potrzeb. Tym samym z ograniczeniem prawa własności mamy do czynienia, kiedy ograniczenia korzystania z niego przekracza ramy proporcjonalności wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji i prowadzi do pozbawienia go przymiotu realnej wartości (użyteczności) dla właściciela.

Skarżący zatem, poprzez „zastawienie” na nich swoistej pułapki prawnej nie mogą skutecznie chronić swojego prawa własności. Prawo to zostało z całą pewnością ograniczone poprzez utworzenie Obszaru Ograniczonego Użytkowania, ale jednocześnie w systemie prawa doszło do powstania rozbieżności, co do tego czy akt ten w ogóle obowiązuje, a zatem jaki przepis prawa daje Skarżącym prawo do ochrony ich prawa własności.

Co istotne w sytuacji Skarżących sytuacja jest tym bardziej oczywista, że uzyskali oni wyrok WSA z dnia maja 2012 r., , w którym przyjęto brak obowiązywania Rozporządzenia Wojewody tworzącego OOU. Tym samym Skarżący są właścicielami nieruchomości mieszkalnej, którą, w świetle Prawa budowlanego muszą wyguszyć, a w świetle stanowisko sądów powszechnych Skarżący nie mieli prawa przekształcić budynku gospodarczo – magazynowego na mieszkalny, a zatem nie są uprawnieni do kierowania roszczeń do zarządcy lotniska, które narusza standardy jakości środowiska w zakresie emisji hałasu.

Rozbieżność przedmiotowa wynika zarówno z naruszenia zasad prawidłowej legislacji (§32 ust. 2 i §33 ust. 1 z.t.p.), jak i zasady wyłączności sądów administracyjnych co do orzekania o legalności aktów prawa miejscowego (art. 184 Konstytucji).

Skarżący zmuszeni są żyć w skrajnie niekorzystnych warunkach akustycznych, a jednocześnie pozbawieni zostali możliwości uzyskania stosownej rekompensaty. Co więcej Skarżący zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa zobowiązani są zapewnić w swoim budynku warunki akustyczne zgodne z Polskimi Normami w zakresie akustyki budowlanej, które to warunki będą oceniane przez organy administracji publicznej – związane na podstawie art. 153, 170 i 171 ppsa stanowiskiem NSA – w świetle działalności lotniska kształtowanej przy przyjęciu braku obowiązywania OOU, a nie na bazie Rozporządzenia Wojewody. Skutkiem czego nieruchomość mieszkalna Skarżących, jako narażona na działalność lotniska , z całą pewnością utraciła swój charakter mieszkalny. Tym samym, poprzez ograniczenia prawa własności Skarżących na podstawie jednego aktu prawa miejscowego – Rozporządzenia Wojewody, przy jednoczesnym przyjęciu na gruncie administracji, że mamy do czynienia z brakiem istnienia OOU (obowiązywania Rozporządzenia Wojewody) i tym samym możliwością formułowania roszczeń w oparciu o art. 435 kc (bez ograniczenia czasowego z art. 129 ust. 4 p.o.ś.) - doszło do faktycznego wywłaszczenia Skarżących w sposób naruszający jego istotę.

Wskazać przy tym należy, że choć zgodnie z modelem jurysdykcji sądownoadministracyjnej zadaniem tego sądownictwa jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem (por. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06), to nie wolno przeciwstawiać sądów administracyjnych sądom powszechnym, a sprawowany przez nie wymiar sprawiedliwości uważać za "gorszy" (por. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Tymczasem w przypadku postanowienia NSA w sprawie \_\_\_\_\_ wydanym w toku kontroli sądownoadministracyjnej aktu prawa miejscowego – Rozporządzenia Wojewody, jak i wyroku WSA w P \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ maja 2012 r., \_\_\_\_\_ doszło do marginalizacji ich znaczenia, sprzecznie nie tylko z treścią art. 153, 170 i 171 ppsa, ale sprzecznie z normą Konstytucji wskazaną w art. 184 Konstytucji RP.

Z uwagi na okoliczności sprawy zarzut niezgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji należy rozpatrywać również w zw. z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego, Naruszenie tych zasad, w ocenie Skarżącej następuje zatem w związku z naruszeniem prawa do własności, wyrażonym wart. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, jak i w związku z zasadą proporcjonalność określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazać należy, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz powiązana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego mają swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP. Opierają się one, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego "(...) Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu 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" (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Stąd też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa "(...) ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny" (wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt p 26/10).

Przypomnieć można, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 223). Wymaga ona "aby organ państwowy traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela" (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 64). Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa: "Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny" (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 36, por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych (orzeczenia z: 2 marca 1993 r., K 9/92 i 15 lipca 1996 r., K 5/96 oraz wyroki z: 24 października 2000 r., SK 7/00 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

W sprawie niniejszej tych reguł uczciwości Skarżący nie doznali. Brak przepisu przejściowego, dla utrzymania aktów prawa miejscowego, wydanych przed dniem 15.11.2008 r. na podstawie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w noweli z dnia 3 października 2008 r. uprawniał Skarżących do przyjęcia, że z dniem 15.11.2008 r. utraciło moc rozporządzenie Wojewody., a zatem, że ich sytuacja prawna ukształtowana jest odmiennie aniżeli przy instytucji OOU, a ochrony swoich prawa mogą poszukiwać na gruncie kodeksu cywilnego. prawa miejscowego – uchwałę Sejmiku, dla którego nie byłoby przesłanek prawnych do jego uchwalenia.

Podsumowując Skarżący, wobec zakresu rozumienia art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. wskazanego w pkt 1 *petitum* skargi, naruszenie swoich praw podmiotowych upatrują w tym, że:

- a) skutki prawne upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. łączone są z aktem prawa miejscowego, który utracił moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 roku;
- b) prawo własności Skarżących jest ograniczone przez rozporządzenie Wojewody, które na gruncie prawa administracyjnego nie obowiązuje;
- c) Skarżący działają w zaufaniu do organów państwa, zgodnie z którym działaniem dla lotniska nie ma obecnie OOU.

Wobec powyższego naruszone zostały prawa Skarżącej mające swoje źródło w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

## **V.2. ŻĄDANIE Z PKT I.2. *PETITUM* SKARGI**

Żądanie uznania, że art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 2010 r.) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji.

### **V.2.1. Opis problemu**

#### **V.2.1.a. Zakres problemu**

W niniejszym punkcie skargi Skarżący wykażą, że takie rozumienie art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., jakie zostało wskazane w pkt 2 *petitum* skargi, a które to stanowiło podstawę rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w P                    narusza konstytucyjnie chronione prawo własności Skarżących, poprzez naruszenie zasady proporcjonalności i w związku z naruszeniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa takich jak: zasada zaufania do działania organów państwa, zasada prawidłowej legislacji, działania organów państwa w zakresie swoich kompetencji i zasada bezpieczeństwa prawnego.

Indywidualne, chronione Konstytucją, prawa Skarżących zostały naruszone poprzez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r. w sytuacji kiedy:

- z dniem 15 listopada 2010 r. doszło do istotnej zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. przy jednoczesnym braku utrzymania w mocy obowiązującej dotychczas wydanych, na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego, aktów prawa miejscowego, w tym rozporządzenia Wojewody;
- upoważnienie ustawowe dla dalszego obowiązywania aktów prawa miejscowego delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 2010 r.)

co jest niezgodne z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji.

**V.2.1.b. Zmiana treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś z dniem 15 listopada 2010 r. przy jednoczesnym braku utrzymania w mocy obowiązującej dotychczas wydanych, na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego, aktów prawa miejscowego, w tym rozporządzenia Wojewody.**



Podstawą rozstrzygnięcia w sprawie Skarżących było również dalsze przyjęcie, że akt prawa miejscowego kreujący Obszar Ograniczonego Użytkowania dla lotniska – Rozporządzenie Wojewody - obowiązywał również po dniu 15.11.2010 r. i to pomimo kolejnej zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś do jakiej doszło z dniem 15.11.2010 r.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 173 ust. 1 noweli do ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane między innymi na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś, zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych m. in. na podstawie art. 60 ustawy z 3 października 2008 r., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie samej ustawy, to jest do 15 listopada 2010 r. Zgodnie zaś z art. 173 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r. do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 tej ustawy: „za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko”.

Powyższe oznaczało, że uchylając art. 51 ust. 1 pkt 1 i art. 51 ust. 8 p.o.ś. uznano, iż przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy (rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, Dz.U. z 2004 r. poz. 2573 ze zm. – dalej jako rozporządzenie RM z 2004 r.) zachowują moc przez 24 miesiące, to jest do 15 listopada 2010 r., a w art. 173 ust. 2 u.u.i.ś, doprecyzowano, że do czasu wydania przepisów wykonawczych określonych w art. 60 ustawy z 3 października 2008 r. za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko uważa się określone w dotychczasowych przepisach (rozporządzenie RM z 2004 r.) przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Rozstrzygające zatem dla przesądzenia, czy doszło zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego o utworzeniu OOU o jakim mowa w art. 135 ust 2 p.o.ś., z dniem 15 listopada 2010 r. jest porównanie znaczenia pojęć: „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” z pojęciem „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” po dniu 15 listopada 2010 r.

Niewątpliwie bowiem ustawodawca, w okresie od 15 listopada 2008 do 15 listopada 2010 r., obu pojęciom przypisywał tożsame znaczenie. Do zmiany zaś doszło z dniem 15 listopada 2010 r., kiedy to wydano rozporządzenie RM z 2010 r.

Porównanie rozporządzenia RM z 2010 r. z rozporządzeniem RM z 2004 r. nie daje żadnych podstaw do wysnuwania wniosku, że oba akty prawne wyliczają takie same przedsięwzięcia. Przeciwnie, rozporządzenie RM z 2004 r. wylicza 43 rodzaje przedsięwzięć, zaś rozporządzenie RM z 2010 r. wymienia 51 rodzajów przedsięwzięć. W wielu przypadkach wyliczenia pozornie podobnego przedsięwzięcia istnieją znaczące różnice parametrów (np. w rozporządzeniu RM z 2004 r. mowa jest w par. 2 ust. 1 pkt 35 o sztucznych systemach zasilania wód podziemnych o zdolności poboru wody nie niższej niż 500 m<sup>3</sup>/h, zaś w par. 2 ust. 1 pkt 37 rozporządzenia RM z 2010 r. mowa jest o sztucznych systemach zasilania wód podziemnych o zdolności poboru wody nie niższej niż 1100 m<sup>3</sup>/h). Tego rodzaju różnic pomiędzy obu aktami prawnymi jest 21.

Co jednak najistotniejsze, doszło do zmiany rodzajów lotnisk, jakie kwalifikują się do danej grupy przedsięwzięć, gdyż modyfikacji uległa charakterystyka ich parametrów. Zatem niewątpliwie zmianie uległy parametry lotnisk dla jakich tworzy się OOU drogą uchwały sejmiku województwa, co obrazuje poniższa tabela.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...)	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko
Przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko.	Przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko
Lotniska o podstawowej długości <b>pasa startowego</b> nie mniejszej niż <b>2.000 m</b>	Lotniska o podstawowej długości <b>drogi startowej</b> nie mniejszej niż <b>2 100 m</b>

Zatem przed nowelizacją, dla zakwalifikowania danego lotniska na potrzeby prowadzenia obligatoryjnej procedury

oceny oddziaływania na środowisko, należało posługiwać się pojęciem pasa startowego i jego długością równą lub większą od 2000 m. Po nowelizacji natomiast, dokonując tej samej kwalifikacji, właściwy organ będzie posługiwał się pojęciem drogi startowej i jej długością równą bądź większą od 2100 m. Pomijając już oczywistą kwestię różnicy w jednostkach miary długości, należy wskazać, że pojęcia drogi startowej oraz pasa startowego nie są tożsame. Pas startowy oznacza infrastrukturę poziomą, na której wyznacza się drogę startową. Droga startowa zaś oznacza wydzieloną część pasa startowego przeznaczoną do startów i lądowań samolotów. Każdy więc kto kiedykolwiek podróżował samolotem zauważył, że na pasie startowym oznaczone są linie wyznaczające początek, koniec oraz oś drogi startowej podobnie jak ma to miejsce w przypadku wydzielenia pasów ruchu na jezdni przeznaczonej dla ruchu samochodowego. Skoro zatem droga startowa stanowi wyłącznie część pasa startowego, to obiektywnie nie możliwą jest sytuacja, w której droga startowa jest dłuższa od pasa startowego. Pojęć tych nie można także stosować zamiennie (podobnie jak nie można na gruncie kodeksu ruchu drogowego utożsamiać jezdni z pasem ruchu). Oba pojęcia mają swoje definicje legalne w polskim porządku prawnym.

Pas startowy	Droga startowa
Pas startowy (Runway strip) – wyznaczona powierzchnia obejmująca drogę startową oraz zabezpieczenie przerwane startu (jeśli istnieje), przeznaczona do: a) zmniejszenia ryzyka uszkodzenia statku powietrznego w przypadku zjechania z drogi startowej, b) zapewnienia bezpieczeństwa statku powietrznego przelatującego nad tą powierzchnią w czasie operacji startu lub lądowania.	Droga startowa (Runway) – ściśle określona prostokątna powierzchnia na lotnisku lądowym przygotowana do startu i lądowania statków powietrznych.
Definicja za Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z Chicago; załącznik 14 lotniska, projektowanie i eksploatacja lotnisk	Definicja za Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z Chicago; załącznik 14 lotniska, projektowanie i eksploatacja lotnisk

Nowela wywarła doniosłe skutki dla praktyki tworzenia OOU. Na gruncie poprzednio obowiązującego rozporządzenia 3 lotniska wojskowe oraz 1 lotnisko cywilne z uwagi na długość pasa startowego równą lub większą od 2.000 m (a jednocześnie krótszą niż 2100 m) były kwalifikowane jako przedsięwzięcia znacząco oddziałujące na środowisko, dla których sejmik województwa winien bezwzględnie ustanowić OOU, o ile spełnione zostaną przesłanki, o których mowa w art. 135 ust. 1 p.o.ś. Tymczasem po zmianie stanu prawnego wskazane lotniska, z uwagi na długość drogi startowej nie przekraczającą 2.100 m, zostały zakwalifikowane do grupy przedsięwzięć mogących jedynie potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, nie zaś do grupy przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Dla tych przedsięwzięć nie da się po noweli utworzyć OOU drogą uchwały sejmiku województwa na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś.

Uprawniony jest zatem pogląd Skarżących, że wejście w życie rozporządzenia RM z 2010 r. skutkowało materialną modyfikacją spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego o utworzeniu OOU, o jakim mowa w art. 135 ust. 2 p.o.ś. Po noweli nie jest już możliwe utworzenie dla opisanych przedsięwzięć OOU za pomocą uchwały sejmiku województwa, gdyż ta kompetencja została wskazanemu organowi odebrana. Tym samym zmianie uległ zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, co wobec reguły o jakiej mowa w § 32 ust. 2 z.t.p. musiało skutkować utratą mocy obowiązującej aktów dotychczasowych, w tym rozporządzenia Wojewody.

Powyższe przesądza, że w związku z nowelą art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonaną ustawą z dnia 3 października 2008 skutek derogujący o jakim mowa w § 32 ust. 2 w zw. z §33 ust.t.p. zachodzi nie tylko w dacie 15 listopada 2008 r. ale i w dacie 15 listopada 2010 r. (dowody w aktach sprawy sądowej: 1. pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 9.03.2012 r., DP-024-31/8416/12/KA – Zał. Nr 16; 2. pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 06.03.2015 r., DOŚwuiś-465-57/8971/15 – Zał. Nr 17).

Tymczasem zdaniem Sądu Okręgowego i w konsekwencji Sądu Apelacyjnego w P w sprawie Skarżących, zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. z dniem 15 listopada 2008 r., na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.u.i. nie skutkowałą utratą mocy przez rozporządzenia Wojewody. Stanowisko to zostało oparte m.in. na

uchwałach SN w sprawach III CZP 34/15 z dnia 25.06.2015 r., III CZP 62/16 z dnia 22.11.2016 r. i III CZP 114/15 z dnia 09.02.2017 r.

**V.2.1.c. Skutki delegowania upoważnienia ustawowego dla dalszego obowiązywania aktów prawa miejscowego do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej: rozporządzenie)**

Powyższe rozumowanie dotyczące utrzymania mocy obowiązującej przez rozporządzenie Wojewody po dniu wejścia w życie rozporządzenia RM z 2010 r. oznacza jednakże również przyjęcie, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe przy pomocy kaskadowego odesłania, którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym (§2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Jak wskazał zatem Grzegorz Wierczyński w Głosie do uchwały SN z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/14 (OSP 2017/11/110):

*„Kompetencje prawotwórcze do wydania aktów wykonawczych zostały rozdzielone krzyżowo na dwa różne rodzaje organów – Radę Ministrów i wojewodę (w później – sejmik województwa). W ten sposób powstał stan prawny, w którym bardzo szybko ujawniły się wewnętrzne niespójności”. Powyższe naruszyło zasadę prawidłowej legislacji i zaufania do działania organów państwa, podstawy demokratycznego państwa prawa, a bowiem art. 94 Konstytucji RP wyklucza odesłanie w przepisie upoważniającym do wydania aktu prawa miejscowego do rozporządzeń”.*

Powyższe oczywiście jest niedopuszczalne w świetle art. 94 Konstytucji.

**V.2.2. Określenie w jaki sposób wolności i prawa Skarżących zostały naruszone i uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli**

Skarżący jako przedmiot kontroli w pkt 2 *petitum* skargi wskazali art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Skarżący zarzucili, że art. 129 ust. 2 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w zakresie w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. u.u.i. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 2010) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Jak było już w niniejszej skardze podnoszone, Konstytucja zapewnia każdemu poszanowanie jego podmiotowego prawa do własności (art. 64 ust. 1), jednocześnie przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: *"Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności"*.

Korzystanie z każdego prawa podmiotowego (w tym także prawa własności) podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, która mogłaby przekształcić je w pusty zapis, wydrążony z rzeczywistych treści (*ius nudum*). Ochronę tę stanowi przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zamknięty katalog wartości, których szczególna ochrona przemawia za dopuszczalną ingerencją w konstytucyjne prawa i wolności. Ingerencja ta musi być konieczna, przez co rozumie się w orzecznictwie Trybunału kryteria przydatności (celowości), niezbędności i proporcjonalności. Tym samym zakaz jest wprowadzania ograniczeń, które naruszałyby istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Z uwagi na powyższe Skarżący podnoszą, że przyjęcie za prawidłowe rozumienia art. 129 ust 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. jakie zaprezentował Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny w P (a uprzednio SN w uchwałach III CZP 34/15, III CZP 114/15 i III CZP 62/16) w zakresie wskazanym w pkt 2 *petitum* skargi, prowadzi *de facto* do naruszenia istoty prawa własności.

Skarżący zdają sobie jednocześnie sprawę, że art. 94 Konstytucji nie formułuje uprawnień podmiotowych dla Skarżących. Przywołany on został jednakże jako wzorzec kontroli (związkowej – o czym szerzej poniżej) z uwagi na fakt, że to wobec jego naruszenia, w procesie legislacyjnym, naruszone zostały indywidualne prawa podmiotowe Skarżących.

Powołany przez Skarżących art. 94 Konstytucji nie może zasadniczo być odrębnym wzorcem kontroli w ramach postępowania wszczętego w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. (por. np. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39). Przepis ten został umieszczony w rozdziale III Konstytucji "Źródła prawa" i ma charakter ustrojowy. Nie można z nich wywodzić konstytucyjnych praw i wolności jednostek, których ochronie służy skarga konstytucyjna. Należy jednak zauważyć, że Skarżąca wiąże naruszenie art. 94 Konstytucji z naruszeniem art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Prawo własności Skarżących zostało bowiem naruszone z tego względu, że podstawą prawną orzeczeń sądowych były akty prawne niespełniające wymagań przewidzianych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W takiej zaś sytuacji art. 94 Konstytucji może być dopuszczalnym związkowym wzorcem kontroli. Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawie zakończonej wyrokiem z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53).

Odwołując się do zasady poprawnej legislacji wskazać należy, że opiera się ona na założeniu racjonalności Prawodawcy i adekwatności do zakładanego celu. Wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasada (zasady) poprawnej (inaczej: rzetelnej, przyzwoitej) legislacji, obejmuje w szczególności wymaganie zapewnienia przepisom dostatecznej określoności, z której wynika konieczność formułowania ich w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym (zob. m.in. wyroki TK z: 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59 oraz 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170, a także powołane tam orzecznictwo). Do zasady poprawnej legislacji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odwoływał się w dotychczasowym orzecznictwie. W wyroku o sygn. P 6/04 Trybunał wyjaśnił, że podstawą każdego systemu norm prawnych jest założenie (fikcja) racjonalnego działania ustawodawcy. Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (tak również m.in. wyrok o sygn. P 13/11).

Zarazem w orzecznictwie konstytucyjnym zostało utrwalone, że Trybunał nie jest powołany do oceny celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy, które mieszczą się w granicach jego swobody regulacyjnej. Zasadniczo prawodawca cieszy się swobodą stanowienia prawa odpowiadającego jego celom politycznym i gospodarczym (zob.: orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1 oraz wyrok TK o sygn. P 6/04). Granice swobody regulacyjnej wyznaczają normy konstytucyjne, w tym zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trybunał konsekwentnie podkreśla, że *„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. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 12, a także wyroki z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Tym samym za niezgodne z art. 94 Konstytucji uznać należy rozciągnięcie przez Prawodawcę upoważnienia ustawowego na akt niższego rzędu niż ustawa. Wskazać należy bowiem, że art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., stanowiący upoważnienie ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego tworzącego OOU musiały być, dla oceny zachowania w mocy aktów prawnych wydanych przed 15.11.2008 r., dekodowany z §2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r.

Wobec powyższego naruszenia dla Skarżących powstał stan niepewności co do prawa, szczególnie niebezpieczny w sytuacji kiedy jest mowa o akcie prawa miejscowego tworzącego OOU, tj. w sposób istotny naruszający prawo własności Skarżących. Skutkuje to arbitralnością ocen do tego, który akt ogranicza prawa Skarżących.

Powyższa arbitralność rozumienia przepisów upoważniających, a w szczególności umiejscowienie ich nie jak wskazuje art. 94 Konstytucji w ustawie, lecz w rozporządzeniu RM z 2010 r. pozbawiło Skarżących prawa do ochrony prawnej naruszenia ich prawa własności. Nieruchomość Skarżących bowiem, wobec utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie Wojewody została objęta ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości nie na mocy OOU, lecz na mocy działalności lotniska Skarżący mogliby zatem dochodzić ochrony ich prawa własności czy to na gruncie prawa ochrony środowiska (kary administracyjne za naruszającego stan środowiska) czy to na mocy przepisów kodeksu cywilnego – art. 435 kc.

Tak istotne wątpliwości, na skutek naruszenia naczelnej zasady z art. 94 Konstytucji, co do obowiązywania aktu prawa miejscowego, w sposób istotny ingerujący w prawo własności, przy jednoczesnym przyjęciu, że wątpliwości te należy interpretować na niekorzyść Skarżących stanowi naruszenie prawa własności.

Jednocześnie łączenie skutków ograniczenia prawa własności z aktem prawa miejscowego, co do którego wydania treść upoważnienia ustawowego dekodowana jest z aktu niższego rzędu niż ustawa (rozporządzenia RM z 2010 r.) narusza istotę prawa własności, poprzez ingerencję w to prawo władzy publicznej na mocy aktu prawnego, który nie obowiązuje w systemie prawa. Jednocześnie doszło, wobec powyższego, do „zastawienia” na Skarżących swoistej pułapki prawnej, a tym samym ingerencji w ich prawo własności, bez możliwości zapewnienia Skarżącym ochrony prawnej w związku z przedmiotową ingerencją. Skutek powyższy nastąpił, albowiem utrwalone w orzecznictwie SN jest, że rozporządzenie Wojewody obowiązywało, pomimo naruszenia art. 94 Konstytucji.

Reasumując tak rozumiany zakres rozumienia art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Podsumowując Skarżący, wobec zakresu rozumienia art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., wskazanego w pkt 2 *petitum* skargi, naruszenie swoich praw podmiotowych upatruje w tym, że:

- a) termin 2-letni z art. 129 ust. 4 p.o.ś. liczony jest od daty wejścia w życie aktu – rozporządzenia Wojewody, (który to akt nie skutkował od dnia 15.11.2010 r. ograniczeniem prawa własności nieruchomości Skarżącej);
- b) Skarżący działali w zaufaniu do organów państwa, które to przekształciły budynek Skarżących na mieszkalny zapewniając im pełną ochronę prawną, której pozbawiło ich orzecznictwo sądów powszechnych w niniejszej sprawie.

Wobec powyższego naruszone zostały prawa Skarżącej mające swoje źródło w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji.

KRZYSZTOF KLONOWICZ

Załączniki:

Krzysztof Klonowicz

1. Pełnomocnictwo szczególne wraz z dowodem opłaty skarbowej.
2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia marca 2018 r., sygn. wraz z potwierdzeniem odbioru (koperta) oraz wydrukiem z portalu Sądu Apelacyjnego – EPO.
3. Wyrok Sądu Okręgowego w P z dnia stycznia 2017 r., sygn.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z dnia maja 2012 r.,
5. Zaświadczenie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia .01.2014 r.,
6. Pismo Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 lutego 2010 r., znak RPO-637044-IV/09/KS.
7. Pismo RPO z dnia 01.04.2010 r., RPO-640548-X/2010/PM.
8. Pismo RPO z dnia 13.12.2017 r., V.7203.25.2015.PM.
9. Pismo Prezesa NSA z dnia 26.05.2010 r., L.dz.BO-4660-24/10.
10. Pismo Prokuratury Krajowej z dnia 30.03.2017 r., PK IV Zpa 7.2017.
11. Pismo Prokuratury Okręgowej w Katowicach z dnia 24.08.2017 r., PO VI Pa 53.2017.
12. Pismo Kancelarii Prezydenta RP z dnia 05 grudnia 2017 r., Nr BIPP.061.2445.2016.1-3.KPC.
13. Pismo Dyrektora Biura Studiów i Analiz SN z dnia 11 stycznia 2018 r., BSA I-055-749/17.
14. Pismo Wiceprezesa NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., BO-063-16/17.
15. Pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 25.05.2010 r., DP-024-33/24081/10/KA.
16. Pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 6.03.2015 r., DOŚwuiś-465-57/8971/15/JM.
17. Pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 09.03.2012 r., DP-024-31/8416/12/KA.
18. 4 odpisy skargi wraz z załącznikami.