

ODPIS

Poznań, dnia 15.07.2021 r.

L.dz. MSH/RH/741/2021

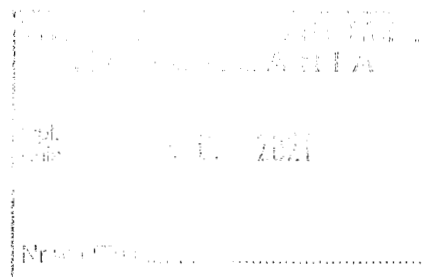
Sygn. akt: SK 82/19

Posiedzenie wyznaczone na 22.07.2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12A

00 – 918 Warszawa



- pismo pełnomocnika Skarżących

Wysoki Trybunale,

działając w imieniu Skarżących, zarówno co do skargi konstytucyjnej SK 82/19, jak i skargi zarejestrowanej pod sygn. akt: SK 94/19, a połączonych obecnie do wspólnego rozpoznania, z powołaniem się na pełnomocnictwa mi udzielone (załączone do obu skarg), w związku z uzyskaną w dniu 14.07.2021 r. (drogą telefoniczną) informacją o wyznaczeniu w sprawie posiedzenia niejawnego na dzień 22.07.2021 r., wnoszę o przyjęcie przez Wysoki Trybunał niniejszej repliki co do stanowisk zajętych zarówno w piśmie uczestnika postępowania Prokuratora Generalnego z dnia 16.04.2020 r., jak i w piśmie uczestnika postępowania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23.09.2020 r. Z uwagi jednocześnie na obszerniejsze stanowisko tego drugiego z Uczestników to w pierwszym rzędzie pełnomocnik Skarżących odniesie się do niego, a w kwestiach wyłącznie odmiennych również do stanowiska uczestnika postępowania Prokuratora Generalnego.

I.

Replika co do stanowiska Uczestnika postępowania Sejmu RP – pismo z dnia 23.09.2020 r.

1. Przedmiot kontroli

Uczestnik postępowania na str. 8 pkt 4 swojego pisma wskazuje, że *de facto* przedmiotem kontroli w obydwu skargach nie są wskazane w petitum skarg przepisy, lecz jest nim wyłącznie zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. „*a ściślej powstała w wyniku tej zmiany norma upoważniająca, wskutek której doszło do zmiany aktu wykonawczego ustanawiającego o.o.u.*”

Z powyższym stanowiskiem Uczestnika nie sposób się zgodzić, albowiem tak postawiona teza jest wynikiem właśnie „spłycenia” doniosłej problematyki obu skarg, które to „spłycenie” doprowadziło do wydania w zakresie poruszanej problematyki szeregu uchwał Sądu Najwyższego, jak i zajmowania stanowisk przez naczelne, w tym konstytucyjne organy państwa (w pkt IV na str. 2 i 3 skargi konstytucyjnej Skarżącej J. K w ppkt od a) do f) wskazano przykłady rangi powstałego sporu).

Przypomnieć zatem należy, że w przypadku obu Skarżących podstawą rozstrzygnięć prawomocnych sądów powszechnych były normy wywiedzione z art. 129 ust. 4 w zw. z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., o treści wskazanej szczegółowo w petitum obu skarg. Przeto to uznanie, za statuujące ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, obowiązywania aktów tworzących OOU mimo istotnych zmian legislacyjnych upoważnienia ustawowego do ich wydania i tym samym upływ terminu zawitego do wystąpienia z roszczeniami (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 22.11.2016 r., III CSK 62/16), był podstawą oddalenia powództwa obu Skarżących. Treść wywiedzionych, przez Sądy w sprawach objętych skargami orzeczeń, jak i przez Sąd Najwyższy, norm prawnych została szczegółowo wskazana w petitum każdej ze skarg.

Nie ma przy tym racji uczestnik postępowania podnosząc na str. 21 swojego pisma, iż w przypadku Skarżących M i M A „... oddalenie powództwa nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych. Sąd I instancji nie uznał bowiem, by powodowie utracili prawo do dochodzenia roszczeń po terminie określonym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Rozpatrując sprawę skarżących nr 1 sąd II instancji stwierdził, że przyczyną oddalenia apelacji w zakresie dochodzonego roszczenia był fakt nie wykazania powstałej szkody, a nie upływ terminu określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś.”. Po pierwsze nie jest zrozumiałe stwierdzenie Uczestnika Sejmu RP, jakoby „oddalenie powództwa nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych” albowiem w przypadku wyroków w sprawach cywilnych z przyczyn formalnych sąd pozew może odrzucić. Oddalenie powództwa zawsze stanowi przejaw orzeczenia o charakterze merytorycznym.

Po drugie stanowisko uczestnika może wynikać z braku dokładnego zapoznania się z materiałem sprawy z powództwa Skarżących A . Sąd bowiem oddalił powództwo przyjmując właśnie dalsze obowiązywanie Obszaru Ograniczonego Użytkowania (dalej jako O.O.U.) Rozporządzenia Wojewody z .12.2003 r. (zmienionego Rozporządzeniem Wojewody z dnia .12.2007 r.). Uczestnik postępowania nie zauważył, że w przypadku przyjęcia utraty mocy obowiązującej przez ww. akt prawa Sąd zobowiązany był orzekać na podstawie art. 435 kc (zob. wyrok SN z dnia 31 stycznia 2014 r. II CSK 187/13, LEX nr 1438416). Przeto w sprawie, powołany przez Sąd biegły ustalił wartość szkody Skarżących (z tytułu nakładów na wygłuszenie w związku z działalnością lotniska wojskowego) na kwotę zł.

Jednocześnie w obu skargach Skarżący wskazali, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Wysokiego Trybunału dopuszczona jest możliwość oceny konstytucyjności treści normatywnych, nadanych przepisom prawa przez

praktykę jego stosowania (tak m.in. wyrok pełnego składu TK z dnia 27.10.2010 r., sygn. akt: K 10/08). Jak wskazano, w orzecznictwie Trybunału, oceniając konstytucyjność normy prawnej Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem jej interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z dnia 16.09.2008 r., sygn. akt: SK 76/06). O tym zaś, że normy prawne wskazane w petitum skargi i ich interpretacja ma charakter trwały wskazano w sposób szeroki w treści każdej ze skarg (jak np. na str. 13 skargi Skarżącej J K).

Tym samym przedmiot kontroli obu skarg został określony prawidłowo przez obu Skarżących, a zastrzeżenia w tym zakresie uczestnika postępowania Sejmu RP są bezzasadne, a w części wynikają z braku należytego zapoznania się z materiałem obu połączonych, przez Wysoki Trybunał, do rozpoznania spraw.

2. Zarzut związku obu skarg z rozstrzygnięciem TK z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17

Uczestnik postępowania na str. 21 – 23 swojego pisma podniósł, iż „... wskazana przez skarżącą nr 2 (J K – dop. włas.) konfiguracja wzorców kontroli pojawiła się już w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Miało to miejsce w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 7 marca 2018 r., sygn. akt K 2/17 mocą którego orzeczono, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeżeli z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1 – 3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Oznacza to, że zapadło już orzeczenie merytoryczne przed Trybunałem Konstytucyjnym, w którym pojawiły się te same wzorce kontroli, ten sam zaskarżony przepis, i analogiczne zarzuty, co uprawnia do uznania zbędności ponownego orzekania przez TK w tym zakresie”. Dalej Uczestnik postępowania stwierdził, że powyższe stanowi negatywną przesłanką wyrokowania przez Wysoki Trybunał.

Z powyższym stanowiskiem Uczestnika postępowania nie można się zgodzić. W sprawie zakończonej wyrokiem TK z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, przedmiotem kontroli TK był przepis z art. 129 ust. 4 p.o.ś., tj. ściślej czy 2 – letni termin zawity na wystąpienie z roszczeniami przez właściciela nieruchomości w związku ze zdarzeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., jest zgodny ze standardami konstytucyjnej ochrony prawa własności.

W sprawie zaś obu skarg Skarżących przedmiotem kontroli są normy prawne wywiedzione z art. 129 ust. 4 p.o.ś. i art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w świetle to których ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości obowiązywały przed dniem 15.11.2008 r., a najpóźniej przed dniem 15.11.2010 r.. tj. wobec przyjęcia braku derogowania z systemu prawa aktów ustanawiających OOU, mimo istotnych zmian upoważnienia ustawowego do ich wydania. Tym samym przedmiotem obu skarg nie jest ponowna kontrola zgodności z Konstytucją art. 129 ust. 4 p.o.ś. i przyjętego tam terminu zawitego do wystąpienia z roszczeniami, lecz kontrola zgodności z normami konstytucyjnymi wykładni przyjętej ostatecznie przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22.11.2016 r., III CSK 62/16. Skarżący w całości w tym zakresie podtrzymują stanowiska zawarte w skargach konstytucyjnych, a co do których stanowisk Uczestnik postępowania się nie odniósł uznając, że mamy zbieżność przedmiotów kontroli w sprawie niniejszej, jak i w sprawie zakończonej wyrokiem TK o sygn. akt: K 2/17.

Na powyższą odrębność wskazał również Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 sierpnia 2020 r., XXV C 1537/13 (w załączeniu), którym przedstawił do rozstrzygnięcia pod osąd Wysokiego Trybunału, w trybie pytań prejudycjalnych, kolejne zagadnienia związane z poruszoną w skargach problematyką.

Na marginesie podnieść należy, że tak postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2020 r., XXV C 1537/13, jak i pytanie prejudycjalne Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31 października 2019 r., XXIII Ga 797/18 (w załączeniu) przesądzają, że ani wyrok TK z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, jak i w szczególności jego wykonanie przez Ustawodawcę na mocy ustawy z dnia 22.02.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 452) nie rozstrzygnęły w żaden sposób przedmiotu poruszonego w obu skargach Skarżących. Rzeczą przy tym najistotniejszą jest okoliczność, że wyłącznie w gestii Wysokiego Trybunału leży rozstrzygnięcie powstałego sporu między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym, co do obowiązywania aktów tworzących OOU wydanych przed dniem 15.11.2008 r., a które to stanowiska, biegunowo odmienne, doprowadziły do powstania swoistego dualizmu w systemie norm prawnych w Polsce. Z jednej bowiem strony, w ocenie Sądu Najwyższego, odszkodowania należało dochodzić w związku z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości wynikającymi z tychże aktów prawnych, a z drugiej, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości nie było od dnia 15.11.2008 r.

3. Odniesienie się do analizy zgodności Uczestnika

a) Zmiana art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. z dniem 15.11.2008 r.

W ocenie Uczestnika zmiana upoważnienia ustawowego, do wydania aktów ustanawiających OOU, nie rodziła za sobą utraty mocy obowiązującej tychże aktów z uwagi na regułę walidacyjną, o której mowa w §32 ust. 2 z.t.p.

Również powyższe stanowisko Uczestnika jest wadliwe. Przypomnieć bowiem należy, że z dniem 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.i.o.ś.), której zasadniczym celem było dostosowanie procedury oceny oddziaływania na środowisko do oczekiwań wskazywanych przez Komisję Europejską. Nie jest przy tym prawdzie stwierdzenie Uczestnika postępowania zawarte na str. 36 (ostatni akapit), a przywołane za Sądem Najwyższym, jakoby „*zmiany były wynikiem usuwania usterek powstałych przy włączaniu do systemu prawa wewnętrznego regulacji unijnych (...). Ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę z dnia 3 października 2008 r. (...) miała zatem charakter redakcyjny, a nie merytoryczny*”. Takie stanowisko zarówno w piśmie Uczestnika, jak i w piśmie SN z dnia 11.01.2018 r., BSA I-055-749/17 świadczy li tylko o braku zapoznania się przez oba Organy z uzasadnieniem ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Rzeczona ustawa dokonała bowiem szeregu kompleksowych zmian ustawy prawo ochrony środowiska (p.o.ś.), 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 29 września 2009 r. II OSK 445/09, II OSK 502/09, w którym przesądzono o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody

Mazowieckiego nr 50 z 2007 r. wobec zajścia reguły o jakiej mowa w par. 32 ust. 2 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 Sądu. tj. postanowienia z dnia 23 marca 2010 r. (Sygn. akt II OSK 2032/09) oraz postanowienia z dnia 6 października 2010 r. (II OSK 548/09) i doprowadziło do ukształtowania jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tym zakresie. Podkreślić przy tym należy, że orzeczenia te nie dotyczyły wyłącznie rozporządzenia Wojewody Maz. nr 50 z 2007 r. ale wszystkich aktów prawa miejscowego o utworzeniu OOU wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. sprzed noweli. W ten sposób w wyroku z 23 marca 2010 r. II OSK 2030/09 NSA orzekł również o utracie mocy obowiązującej uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego nr III/27/3/2008 z 27 sierpnia 2008 r. o utworzeniu OOU wokół portu lotniczego Katowice Pyrzowice. Orzecznictwo NSA zasadza się na założeniu, że nowelą z 15 listopada 2008 r. dokonano zmian zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, 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 15.11.2008 r. (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 Jertzmański. Magdalena Bar, dr Sergiusz Urban, dr Jerzy Jendrośka).

W ocenie Skarżących stwierdzić należy, że wskazane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w pełni zgodne z regułą walidacyjną z §32 i §33 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, co pomijał w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy, w §33 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: *„Treść nowych przepisów upoważniających, a w szczególności zakres udzielonych przez nie kompetencji prawodawczych, nie ma znaczenia dla obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych (...) Ustawodawca może utrzymać w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu. Dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych”*. W pierwszym fragmencie Trybunał mówi o niezgodności kompetencyjnej, nie zaś treściowej. *„Jest wymogiem konstrukcyjnym systemu prawa, by treść aktu wykonawczego była kompetencyjnie zestrojona z treścią ustawy. Istnienie więzi funkcjonalnej zapewnione jest przez określanie w upoważnieniu zakresu spraw przekazanych do uregulowania i wytycznych co do treści tego aktu. 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). Z kolei w drugim zdaniu cyt. wyżej wyroku Trybunał mówi o treściowej niezgodności norm zawartych w rozporządzeniu z unormowaniami ustawowymi. „Nowelizacja przepisu upoważniającego jest na ogół fragmentem szerszej nowelizacji, w której zmianie ulega wiele uregulowań ustawowych, w efekcie czego wiele norm prawnych uzyskuje nową treść. Jest możliwe, że pewne normy zawarte dotychczas w rozporządzeniu mogą okazać się niezgodne (treściowo) z normami ustawowymi o nowej treści. Trybunał stwierdza, że niezgodne treściowo z nową ustawą normy z rozporządzenia nie mogą zostać utrzymane w mocy przepisem przejściowym ustawy. Innymi słowy (...) takie niezgodne z nowymi normami ustawowymi normy z rozporządzenia i tak zostałyby wyeliminowane z systemu przez regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, więc racjonalny prawodawca nie może nieudolnie próbować utrzymać ich w systemie przepisem przejściowym" (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.).

Bez względu jednak na powyższe stwierdzić należy, co pomija Uczestnik, że na skutek noweli dokonanej 15 listopada 2008 r. doszło również do zmiany wytycznych dla ustanowienia aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU. Błędem jest przyjmowanie, że nowela wprowadzona z dniem 15 listopada 2008 r. przez u.i.o.ś. z 3 października 2008 r. sprowadza się do wprowadzenia słowa „zawsze” do art. 135 ust. 2 p.o.ś. Taka ocena całkowicie pomija bowiem fakt zasadniczy w przedmiotowej sprawie, tj. zmianę wytycznych dotyczących treści aktu wobec zmiany treści ust. 1 art. 135 p.o.ś. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. uchylila bowiem dział VI ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 40 – 70 p.o.ś.), a nowe regulacje dotyczące tej materii zostały zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 r. w dziale V – ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (art. 59 – 103). Przy pobieżnej lekturze art. 135 ust. 1 sprzed dnia 15 listopada 2008 r. oraz po tej dacie można stwierdzić, że nie zmieniły się przesłanki, które są podstawą możliwości utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, albowiem przed zmianą, jak i po zmianie to z przeglądu ekologicznego, z analizy porealizacyjnej, albo z oceny oddziaływania na środowisko musiało i musi wynikać, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to już głębsza analiza uregulowań zawartych w dziale VI – postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (art. 40 – 70 p.o.ś.) oraz w dziale V ustawy z dnia 3 października 2008 r. – ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (art. 59 – 103) potwierdza, że w istocie doszło do zmiany wytycznych dla utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przed dniem 15 listopada 2008 r. i po tym dniu z

całą pewnością nie są tożsame (zresztą świadczy o tym sam fakt zmiany, której istotą nie było tylko przeniesienie części przepisów z ustawy Prawo ochrony środowiska do ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.o.i.ś.

O istotności zmian do jakich doszło z dniem 15 listopada 2008 r., co do postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowiska świadczą poniższe opinie na etapie poddania projektu ustawy z dnia 3 października 2008 r. pod dyskusję. I tak: „Projekt w znacznej mierze obejmuje kwestie uregulowane w obecnej ustawie Prawo ochrony środowiska (...). Wiele z nich zachowało dotychczasowe brzmienie, inne zostały w mniejszym lub większym stopniu zmienione. Najistotniejszym zmianom uległy przepisy dotyczące postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz postępowania w sprawie oddziaływania transgranicznego. (...) Zgodnie z projektem dotychczas stosowaną procedurę jednorazowej oceny przedsięwzięcia zastąpi procedura umożliwiająca dwukrotną ocenę oddziaływania na środowisko: raz na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, drugi raz na etapie pozwolenia na budowę oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ważną zmianą jest wprowadzenie wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” (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>). „Wreszcie w projekcie najbardziej rozbudowane regulacje odnoszą się do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w szczególności planowanych przedsięwzięć. To właśnie w tym zakresie wprowadzane są podstawowe zmiany. Najważniejsza z nich dotyczy objęcia tym postępowaniem pozwolenia na budowę. Potwierdza to wysuwane przez doktrynę prawa ochrony środowiska wątpliwości, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest zezwoleniem na inwestycję w rozumieniu dyrektywy 85/337/EWG. Jednakże wprowadzane zmiany powodują, że procedury związane z procesem inwestycyjnym w Polsce staną się jednymi z najbardziej skomplikowanych w Europie (a zarazem należeć będą do najbardziej czasochłonnnych). (...). Zwłaszcza, że jest to już szósta systemowa zmiana w zakresie postępowania dotyczącego oceny oddziaływania na środowisko w ciągu ostatnich 10 lat. „ (zob. 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>).

Podkreślić zatem należy, że ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, której zasadniczym celem było usunięcie niezgodności wdrożenia oceny oddziaływania na środowisko wskazywanych przez Komisję Europejską, wychodząc od postulatu kompleksowości oceny oddziaływania na środowisko, przywróciła zasadniczo dwuetapowy model oceny oddziaływania na środowisko. Ocena ta przeprowadzona winna być obecnie po pierwsze – jako ocena podstawowa w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, po wtóre – jako ocena ponowna, w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzji zezwalającej na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. przywróciła również obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) przed wydaniem decyzji o warunkach

zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji orzekającej w przedmiocie lokalizacji przedsięwzięcia, ustalając priorytet ustaleń decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy wyborze wariantu lokalizacyjnego przedsięwzięcia. Dodatkowo w obecnie obowiązującej regulacji odstąpiono od możliwości dopuszczenia realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie zgłoszeń przewidzianych Prawem Budowlanym, również w przypadkach, gdy nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko. Nadto za fundamentalne uznać należy także odejście przez ustawodawcę od obowiązku uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć tzw. III grupy, które nie podlegają decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i nie są związane z ochroną obszaru Natura 2000, a mogą posiadać znaczący wpływ na gatunki lub siedliska, dla których ochrony wyznaczono takie obszary. W odniesieniu do tych przedsięwzięć ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 ma być obecnie przeprowadzana w postępowaniu o wydanie jakiegokolwiek decyzji inwestycyjnych, zasadniczo jako incydentalne postępowanie zakończone uzgodnieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (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 zmiany wskazują na bezsporny fakt, że na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. 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?

Tym samym kwestia motywowania noweli p.o.ś. ustawą z 3 października z 2008 r., jaka padła ze strony tak SN, jak i Uczestnika postępowania, rzekomymi wadami legislacyjnymi polskiego ustawodawstwa w zakresie dostosowywania przepisów do wymogów dyrektywy 85/337/EWG jest rażąco błędna. Zgodnie z powyższym nowela ta nie miała charakteru istotnego, gdyż była jedynie dalszą harmonizacją polskiego porządku prawnego z wymogami stawianymi dyrektywą i usunięciem poprzednich usterek w tym zakresie. Powyższy *passus* zdaje się sugerować, że zdaniem Sądu Najwyższego, o ile zmiana przepisów w polskim porządku prawnym zmierza w celu osiągnięcia zgodności z celami dyrektyw UE, to nie można jej kwalifikować jako istotnej, a na poprzedni stan prawny należy patrzeć jako na błędny lub nieprawidłowy. Tym samym nowela tego stanu nie jest zmianą, a jedynie „uzdrowieniem” nieprawidłowości. Taka optyka całkowicie pomija zagadnienia rzeczywistych źródeł prawa w RP oraz charakteru źródła jakim jest dyrektywa UE. O ile bowiem na skutek działań polskiego prawodawcy wytworzył się stan prawny obowiązujący, to istnieje on obiektywnie w obrocie prawnym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako wiążący bez względu na jego zgodność z dyrektywami UE. Każda nowela jest więc zmianą stanu obowiązującego i powoduje modyfikacje w zakresie norm wiążących podmioty na terenie objętym ich działaniem, a zakres i istotność zmiany zależy wyłącznie od jej treści. Kwestia na ile normy zmieniane bądź zmieniające są harmonijne z porządkiem prawnym oczekiwanym przez UE nie ma znaczenia dla kwestii obowiązywania prawa w Polsce. Nie można więc zagadnienia istotności zmiany dokonanej nowelą oceniać przez pryzmat tego na ile doprowadziła ona do usunięcia niezgodności polskiego prawa z dyrektywami, gdyż ocena ta pozostaje bez związku z sytuacją adresatów norm zmienianych, ani z merytorycznym zakresem zmiany. Taka ocena pomija również charakter aktu prawnego jakim jest dyrektywa UE. Przypomnieć należy, że dyrektywa nie wiąże obywateli RP w sposób bezpośredni, ale jedynie jest aktem skierowanym do RP jako państwa członkowskiego. Dyrektywa nie wiąże też co do literalnej treści, a jedynie co do zamierzonego celu, który ma

zostać osiągnięty w drodze działań legislatora krajowego, który dysponuje w zakresie środków znaczną swobodą. Sam więc fakt, że prawo polskie podlegało zmianom w celu osiągnięcia większej harmonijności z porządkiem prawnym UE nie może być podstawą do oceny, że prawo to było uprzednio „wadliwe” bądź zmiany miały charakter mało istotny, gdyż kwestie te nie mają ze sobą żadnego merytorycznego związku.

Reasumując, wskazać należy, że nowela z dnia 15 listopada 2008 r. dotyczyła nie tylko zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, ale obejmowała również kompleksową zmianę wytycznych (procedury) dla wydania rzeczzonego 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 nie był dotychczas rozważany w orzecznictwie.

Nadto, w ocenie Skarżących, doszło do zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania poprzez zmianę ust. 2 art. 135 p.o.ś. Również w tym przypadku ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek przepisów przejściowych, zaś sięganie do art. 173 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. wydaje się być nieporozumieniem. 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. 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 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. o udostępnianiu informacji o środowisku zmianie 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 W z dnia sierpnia 2009 r., Samorząd Terytorialny 4/2011, s. 78 – 84). Niezasadne jest stanowisko, że *de facto* doszło wyłącznie do zmiany terminologicznej przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 60 pkt 1 u.u.i.ś. Rada Ministrów uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć oraz uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust 1 u.u.i.ś., określa w drodze rozporządzenia rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia. W art. 63 ust. 1 u.u.i.ś. wskazano kryteria środowiskowe, jakimi powinien kierować się organ administracji nakładający obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Kryteria te z uwagi na znacznie większą szczegółowość regulują odmiennie niż poprzednio również wytyczne Rady Ministrów w celu określenia rodzaju przedsięwzięć m.in. mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. „... *gdyby intencją ustawodawcy była wyłącznie zmiana nazwy określającej rodzaje przedsięwzięć przy*

jednoczesnym zachowaniu tożsamości normatywnej, wprowadziłby w przepisie przejściowym rozwiązanie o charakterze trwałym pozostawiające w obrocie prawnym akty wykonawcze wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, a nie jedynie odraczające ich utratę mocy obowiązującej w czasie. Niewątpliwie racjonalny ustawodawca w sposób celowy dokonał rozróżnienia terminologicznego, wprowadzając odrębne określenia dotyczące przedsięwzięć w nowej ustawie” (tamże).

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. 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.

Teza o możliwości zachowania mocy obowiązującej przez akty wykonawcze do ustawy pomimo braku wyraźnego w tym względzie przepisu przejściowego (a z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku noweli art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. dokonanej nowelą z 3 października 2008 r.) prowadzi do pozostawienia oceny mocy obowiązującej aktów prawnych dla sądów i organów administracji, co w konsekwencji prowadziłoby do całkowitej dowolności orzeczniczej. Z sytuacją taką mamy do czynienia i w sprawie niniejszej. Prowadziłoby powyższe do braku jednolitości w stosowaniu prawa i podważenia podstawowych zasad państwa prawa (przejrzystości i jasności w tworzeniu prawa, zaufania do organów państwa).

b) zmiana art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. z dniem 15.11.2010 r.

Uczestnik postępowania zakwestionował również, na str. 35 – 36 swojego pisma, skonstruowanie przez Ustawodawcę upoważnienia ustawowego przy pomocy kaskadowego odesłania. Na poparcie swojego stanowiska Uczestnik na str. 36 pisma odwołuje się do stanowiska Sądu Najwyższego, który jednakże nigdy w tym zakresie się nie wypowiedział.

Przypomnieć należy zatem, że zgodnie z art. 173 ust. 1 noweli z dnia 3 października 2008 r. 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) zachowują moc przez 24 miesiące, to jest do 15 listopada 2010 r., a w art. 173 ust. 2 p.o.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 Rady Ministrów z 9 listopada 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 15 listopada 2008 do 15 listopada 2010 r., obu pojęciom przypisywał tożsame znaczenie. Taka decyzja prawodawcy stała się podstawą dla stanowiska wyrażonego przez WSA w Warszawie w orzeczeniu z dn. 31 sierpnia 2009 r. . Wyrażony w tym wyroku pogląd

istotnie wskazuje na brak derogacji rozporządzenia Woj. Nr z 2007 r. z dniem 15 listopada 2008 r., ale już nie z dniem 15 listopada 2010 r. Zgodnie mianowicie z wyrokiem WSA w W z dn. sierpnia 2009 r.

rozporządzenie Wojewody Nr z 2007 r. nie utraciło mocy 15 listopada 2008 r. z uwagi na to, że „rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. zachowało moc obowiązującą do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r., i jednocześnie do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (w rozumieniu m.in. znowelizowanego art. 135 ust. 2) ustawodawca nakazał uważać określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Do dnia wyrokowania przez Sąd w przedmiotowej sprawie nie zostały wydane nowe przepisy wykonawcze do ustawy dnia 3 października 2008 r. precyzujące przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, to oznacza, iż pojęcie to należało odnosić do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określonych w dotychczasowym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r.” Zatem nawet zgodnie z tym poglądem rozporządzenie Wojewody . Nr z 2007 r. nie mogło obowiązywać dłużej niż do dnia wycofania z obrotu prawnego rozporządzenia RM z dnia 9 listopada 2004 r. czyli do dnia 15 listopada 2010 r.

Zdaniem Skarżącej zatem również i pogląd Sądu Najwyższego wyrażony m.in. w uchwale 7 sędziów w sprawie , zgodnie z którym wejście w życie rozporządzenia z RM z 9 listopada 2010 r. nie spowodowało materialnej zmiany pojęcia „mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”, jakim posługuje się art. 135 ust. 2 p.o.ś. jest nieuzasadniony. Porównanie rozporządzenia RM z dnia 9 listopada 2010 r. z rozporządzeniem RM z 9 listopada 2004 r. nie daje żadnych podstaw do wysnuwania wniosku, że oba akty prawne wyliczają takie same przedsięwzięcia. Przeciwnie. Szczegółowo zostało powyższe opisane na str. 25 – 27 skargi Skarżącej J K .

Przedstawione w skargach Skarżących rozumowanie Sądu Najwyższego dotyczące utrzymania mocy obowiązującej przez Rozporządzenie Wojewody Nr z sierpnia 2007 r. po dniu wejścia w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. oznacza jednakże 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 czerwca 2015 r., :

„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” (naruszenie art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji RP).

II.

Replika co do stanowiska Uczestnika postępowania Prokuratora Generalnego – pismo z dnia 16.04.2020 r.

Odnosząc się uzupełniająco do stanowisko Uczestnika postępowania Prokuratora Generalnego, ponad kwestie wskazanej powyżej, podkreślić należy, że istotą obu skarg nie jest to czy Skarżący mogli w terminie 2 – letnim zgłosić roszczenia w związku z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., lecz to czy akty ustanawiające OOU, a wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości obowiązywały. Wobec bowiem powszechnego i, w przypadku działań administracji publicznej, jednolitego stanowiska co do braku obowiązywania aktów tworzących OOU, a tym samym i ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości nie można było mówić o szkodzie, jak i tym bardziej nie można było wymagać od Skarżących zgłoszenia roszczeń w związku z nieistniejącymi ograniczeniami.

Nie może również konwalidować błędów legislacyjnych zasada zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa miejscowego, wywiedziona przez Sąd Najwyższy w uchwale (tym bardziej w kilka lat po upływie terminów do zgłaszania roszczeń). Takie stanowisko podważa zasadą zaufania obywateli do państwa, a w szczególności nie ma nic wspólnego z zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego. Wówczas bowiem tak Skarżący, jak i każdy z obywateli musiałby sam oceniać, podobnie jak organy stosujące prawo, czy dany akt obowiązuje czy nie, co oczywiście doprowadziłoby za każdym razem do sytuacji z jaką mamy do czynienia obecnie na linii biegunowo odmiennych stanowisk NSA i SN.

Stanowisko Uczestnika Prokuratora Generalnego budzić może dodatkowo zdziwienie, albowiem do skargi Skarżącej J K załączono stanowiska Prokuratury Krajowej (pismo z dnia 30.03.2017 r., PK IV Zpa 7.2017 – zał. nr 12), które jest w całości zgodne ze stanowiskiem Skarżących.

Reasumując w całości podtrzymuję obie skargi.

Z poważaniem

WANDA WYKONAWCZA

Prokurator Generalny

Załączniki:

1. Postanowienie Sądu Okręgowego w W z dnia .08.2020 r.,
2. Postanowienie Sądu Okręgowego w W z dnia .10.2019 r.,
3. Odpis pisma – szt. 5.