

13/A/2018

WYROK

z dnia 7 marca 2018 r.

Sygn. akt K 2/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Piotr Pszczołkowski

Piotr Tuleja

Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 marca 2018 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.) z:

- art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- art. 2 Konstytucji,
- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),
- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, 785, 898, 1089, 1529, 1566, 1888, 1999, 2056 i 2290 oraz z 2018 r. poz. 9 i 88) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2018 r. w Dz. U. poz. 534.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca lub RPO) wniósł 24 lutego 2017 r. o stwierdzenie, że art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.; dalej: p.o.ś. lub prawo ochrony środowiska) jest niezgodny z:

- art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- art. 2 Konstytucji,
- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół nr 1 do europejskiej konwencji),
- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Do RPO wpłynęły liczne skargi obywateli dotyczące ograniczenia prawa własności nieruchomości wynikającego z prawa ochrony środowiska i niemożności dochodzenia rekompensat ze względu na zbyt krótki termin zawity zgłoszenia roszczenia. Uwzględniając powyższe skargi, RPO zdecydował się zakwestionować konstytucyjność art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Zgodnie art. 129 ust. 4 p.o.ś. „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”.

1.1. Istotą wniosku jest zarzut niekonstytucyjności ograniczenia krótkim terminem zawitym zgłoszenia roszczeń właścicieli, których sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska. Ograniczenia te mogą być bowiem bardzo daleko idące i prowadzić do pozbawienia właściciela realnej korzyści z przedmiotu własności. Trwałe ograniczenie możliwości zagospodarowania, korzystania z nieruchomości, wpływa także nie tylko na możliwość jej zbycia, ale i wartość dla potencjalnych nabywców.

Co więcej, ograniczeniom tym nie towarzyszą autentyczne środki prawne pozwalające uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości. W ocenie RPO, krótki termin zawity na zgłoszenie tych roszczeń budzi poważne wątpliwości co do realności, gdyż w wielu przypadkach roszczenia wygasną, zanim uprawnieni uświadomią sobie ich istnienie. Zarówno informacje co do ograniczeń, jak i terminu przysługujących właścicielowi nieruchomości roszczeń nie są indywidualnie komunikowane. Prawne ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze swej istoty nie zawsze przekładają się od razu na ograniczenie faktycznego sposobu korzystania. A zatem w wielu przypadkach świadomość wprowadzonych ograniczeń pojawi się dopiero w momencie wszczęcia bądź realizacji procedur inwestycyjnych. Będzie jednak zazwyczaj za późno, aby skutecznie podnieść roszczenie o wykup albo odszkodowanie ze względu na upływ 2-letniego terminu zawitego.

Zdaniem RPO, środkiem prowadzącym do odpowiedniego wyważenia interesu publicznego i prywatnego nie może być wprowadzenie krótkiego prekluzyjnego terminu na zgłaszanie roszczeń, po upływie którego właściciel musi tolerować trwałe wyzucie go ze znacznej części uprawnień właścicielskich. Iluzoryczność tego roszczenia powoduje, że ochrona istoty prawa własności w tych wypadkach ma charakter jedynie pozorny.

Ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń krótkim i prekluzyjnym terminem wydaje się być podyktowane wyłącznie względami budżetowymi, tj. dążeniem do określenia w krótkim terminie skali ewentualnych roszczeń i skutków finansowych ich wprowadzania.

W ocenie RPO, wprowadzone w kwestionowanym przepisie ograniczenia dochodzenia roszczeń służą wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona środowiska oraz ochrona finansów publicznych, nie przechodzą jednak testu proporcjonalności *sensu stricto*. Nie sposób bowiem uznać, że stanowią najmniej dolegliwy środek ograniczenia prawa własności nieruchomości. Nie doszło zatem do proporcjonalnego miarkowania interesów indywidualnych i interesu zbiorowego.

W przekonaniu RPO, art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest zatem niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

1.2. W opinii RPO, kwestionowany przepis prowadzi również do naruszenia art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji, który przyznaje każdej osobie fizycznej i prawnej prawo do poszanowania mienia oraz zastrzega, że nikt nie może być pozbawiony własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. W ocenie RPO, art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z wywiedzioną w orzecznictwie ETPC zasadą właściwej równowagi (*fair balance*). Art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji nie zakazuje wprowadzenia nawet istotnych ograniczeń prawa własności, o ile towarzyszą im instrumenty prawne, które pozwalają na utrzymanie właściwej równowagi między interesem publicznym i prywatnym. Istotnymi czynnikami pozwalającymi na zachowanie tej właściwej równowagi są: świadomość wprowadzonych ograniczeń i możliwość przewidywania ich przyszłych skutków, rozmiar ograniczeń, możliwość kwestionowania zasadności wprowadzonych ograniczeń, a także mechanizm roszczeń kompensacyjnych. RPO uważa, że utrudniona, a w wielu przypadkach wręcz niedostępna, możliwość skorzystania z przewidzianych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. roszczeń nie zapewnia właściwej równowagi między interesem publicznym i prywatnym.

1.3. Zdaniem RPO, skuteczność i realna dostępność mechanizmu odszkodowawczego, do którego odnosi się kwestionowany art. 129 ust. 4 p.o.ś., musi być także oceniana z perspektywy zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca powinien, przyznając roszczenia mające rekompensować ograniczenie prawa własności nieruchomości, ukształtować je w sposób pozwalający uprawnionym podmiotom na realne z nich skorzystanie. Roszczenia z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie sposób jednak uznać za skuteczny i rzeczywisty środek ochrony własności.

RPO podkreślił, że szczególnie problematyczne jest korzystanie z tych roszczeń w przypadku nieruchomości wytypowanych jako proponowane obszary Natura 2000 (notyfikowanych Komisji Europejskiej, ale jeszcze przez nią niezatwierdzonych). W takim bowiem wypadku lista proponowanych obszarów Natura 2000 nie jest nigdzie promulgowana. Brak jest zatem możliwości ustalenia początkowego terminu dochodzenia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

W ocenie RPO, jest rzeczą oczywistą, że dla realnej możliwości skorzystania z roszczeń, o których mowa w art. 129 p.o.ś., niezbędna jest świadomość istniejących ograniczeń i przysługujących z ich powodu uprawnień. Sposób wprowadzania tych ograniczeń, skomplikowany charakter ich treści oraz nieprecyzyjność zapisów w nich zawartych powoduje, że – nawet działając zgodnie z regułami przezroczności i dbałości o własne interesy – właściciel może nie mieć świadomości ich pełnego zakresu i oddziaływania na nieruchomość. Właściciele nieruchomości nie są indywidualnie informowani ani o objęciu nieruchomości ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska, ani o przysługujących z tego tytułu roszczeniach. W praktyce zatem w wielu przypadkach możliwość skorzystania z roszczenia o wykup nieruchomości bądź odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości będzie miała charakter wyłącznie pozorny.

Zdaniem RPO, nie wydaje się, aby zasada *ius civile vigilantibus scriptum est* mogła w tym wypadku uzasadniać ograniczenie terminu na podnoszenie roszczeń jedynie do 2 lat od

momentu wprowadzenia ograniczenia. Regulacja kwestionowanego przepisu nie gwarantuje, że przeciętny, wykazujący dbałość o własne interesy obywatel będzie w stanie dokonać racjonalnej analizy swojej sytuacji prawnej.

Z tych względów art. 129 ust. 4 p.o.ś. narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

1.4. RPO dostrzega także problem konstytucyjny w nierównym, dyskryminującym traktowaniu roszczeń właścicieli i innych uprawnionych, których nieruchomości zostały objęte ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska, w porównaniu z roszczeniami właścicieli nieruchomości dotkniętymi ograniczeniami na inne cele publiczne. Nierówność w traktowaniu sprowadza się do wprowadzenia zawitego i krótkiego terminu podnoszenia roszczeń o wykup lub odszkodowanie, do których odnosi się kwestionowany art. 129 ust. 4 p.o.ś.

RPO porównał kwestionowaną regulację do analogicznych unormowań występujących w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.; dalej: prawo wodne – art. 187 ust. 1 tej ustawy), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm. – art. 36 ust. 1 tej ustawy), ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.; dalej: prawo geologiczne – art. 18 ust. 3 tej ustawy), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm. – art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5 i art. 125 ust. 3 tej ustawy) oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031, ze zm.; dalej: specustawa drogowa – art. 13 ust. 3 tej ustawy). Żadna z tych ustaw nie przewiduje jednak wygaśnięcia roszczeń ze względu na ich niezgłoszenie w zawitym terminie. Roszczenia odszkodowawcze wywodzone z powyższych ustaw podlegają przedawnieniu, a co za tym idzie bieg ich dochodzenia może zostać przerwany albo zawieszony.

Tak krótki, bo jedynie 2-letni, a jednocześnie zawity termin nie występuje w innych regulacjach odnoszących się do ograniczeń prawa własności nieruchomości ze względu na zbliżone cele publiczne. Sytuacja faktyczna i prawna właścicieli, których korzystanie z nieruchomości zostało ograniczone ze względu na ochronę środowiska albo inne cele publiczne, nie różni się w sposób uzasadniający ich odmienne traktowanie. Zdaniem RPO, brak jest podstaw, aby twierdzić, że dolegliwości ograniczenia w korzystaniu z prawa własności nieruchomości ze względu na ochronę środowiska są co do zasady mniejsze niż dolegliwości ograniczeń wprowadzanych z uwagi na inne cele publiczne. W przekonaniu RPO, pozwala to na postawienie zarzutu niezgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 30 czerwca 2017 r. przedstawił stanowisko, że:

1) art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zakresie, w jakim ustanawia termin 2 lat na wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-2 art. 129 p.o.ś., jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotp TK).

Prokurator Generalny uzasadnił powyższe stanowisko, powołując się na następujące argumenty:

2.1. Prokurator Generalny podkreślił, że w niniejszej sprawie problem dotyczy oceny konstytucyjności rozwiązania, w którym ustawodawca wprowadził krótki, dwuletni termin

zawity do wystąpienia przez właściciela nieruchomości z roszczeniem rekompensującym skutki wynikające z ograniczenia korzystania z tychże nieruchomości wprowadzonego ze względu na ochronę środowiska.

Prokurator Generalny zaznaczył jednak, że w uzasadnieniu wniosku RPO przedstawiona została jedynie argumentacja odnosząca się do zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w zakresie, w jakim dotyczy ona właściciela nieruchomości. Brak jest natomiast uzasadnienia dotyczącego zarzutu niekonstytucyjności w zakresie, w jakim odnosi się do roszczeń przysługujących użytkownikom wieczystym i osobom, które mają prawa rzeczowe do nieruchomości – art. 129 ust. 3 p.o.ś. W tej części wniosek nie spełnia zatem wymogów formalnych jego merytorycznego rozpoznania, a w konsekwencji postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw do przyjęcia, że określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. termin 2 lat do wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 1-2 p.o.ś., w praktyce uniemożliwia bądź w istotnym stopniu ogranicza uprawnienia właściciela, czyniąc je prawem pozornym.

Prokurator Generalny nie zgadza się z oceną, że powyższy termin 2-letni jest zbyt krótki. Nieuzasadniony jest też pogląd, że w obecnym stanie prawnym właściciele nieruchomości pozbawieni zostali dostępu do informacji o wprowadzeniu ograniczeń ze względu na ochronę środowiska i w konsekwencji nie są świadomi przysługujących im uprawnień, o których mowa w art. 129 ust. 1-2 p.o.ś.

Prokurator Generalny przypomniał, że rozporządzenia organów państwa i akty prawa miejscowego, wprowadzające na danym terenie powyższe ograniczenia, są aktami prawa powszechnie obowiązującego. Inaczej przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o obszary Natura 2000, gdzie dopiero plan ochrony dla takiego obszaru umożliwia właścicielowi uzyskanie stosownych informacji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, istniejące regulacje prawne umożliwiają właścicielom nieruchomości uzyskanie informacji o ograniczeniach związanych z ochroną środowiska, zanim upłynie dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniem.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, termin zawity z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie pozbawia ani też nie utrudnia właścicielom nieruchomości dochodzenia wskazanych roszczeń. Posiadanie wiedzy o regulacjach wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości leży w interesie ich właścicieli. Każdy obywatel powinien znać obowiązujące i dotyczące jego sytuacji prawo i nie może powoływać się na jego nieznajomość dla uzasadnienia własnych działań lub zaniechań. Podważenie zasady *ignorantia iuris nocet* prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa.

Kwestionowana regulacja nie prowadzi zatem do sytuacji, w której właściciel nieruchomości, przy zachowaniu należytej staranności wymaganej od przeciętnego obywatela, nie będzie mógł zrealizować prawa do wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1-2 p.o.ś.

W opinii Prokuratora Generalnego, art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest zgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.3. W przekonaniu Prokuratora Generalnego, kwestionowany przepis jest również zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji.

Dwuletni termin, którego upływ powoduje wygaśnięcie roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 1-2 p.o.ś., niewątpliwie ogranicza czasowo prawo do wystąpienia z tymi roszczeniami. Nie stanowi jednak ograniczenia, które w praktyce może prowadzić do braku szansy na ich realizację przez właściciela nieruchomości. Zaskarżony przepis nie narusza istoty

prawa własności i nie prowadzi do nadmiernego jego ograniczenia. Jest zatem zgodny z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenie terminem zawitym prawa właściciela nieruchomości do wystąpienia z roszczeniem o wykup albo odszkodowanie pozwala przede wszystkim na zaplanowanie w budżetach podmiotów zobowiązanych odpowiednich środków na zaspokojenie roszczeń właścicieli. Umożliwia to zachowanie stabilności budżetowej. Kwestionowana regulacja pozwala także na ograniczenie do minimum stanu niepewności podmiotów zobowiązanych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzenie w art. 129 ust. 4 p.o.ś. dwuletniego terminu zawitego jest zatem racjonalnie uzasadnione i konieczne z perspektywy stabilności finansów publicznych i nakazu dbałości o równowagę budżetową państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Zaskarżony przepis nie nakłada przy tym nadmiernych obciążeń na właścicieli nieruchomości. Kwestionowany termin zawity jest wystarczający – przy zachowaniu należytej staranności – dla uzyskania przez właściciela nieruchomości informacji o ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska i wystąpienia na tej podstawie z roszczeniem z art. 129 ust. 1-2 p.o.ś.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 129 ust. 4 p.o.ś. zapewnia właścicielowi nieruchomości realne prawo do wystąpienia ze wskazanymi roszczeniami. Spełnia przy tym kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

Zaskarżona regulacja nie narusza także zasady równowagi interesu prywatnego i publicznego, wynikającej z art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji.

2.4. Prokurator Generalny podkreślił, że zarzut naruszenia przez art. 129 ust. 4 p.o.ś. art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji sprowadza się w istocie do porównania kwestionowanej regulacji z podobnymi unormowaniami znajdującymi się m.in. w prawie wodnym, prawie geologicznym, specustawie drogowej. Model kontroli konstytucyjności ustanowiony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji ma charakter kontroli pionowej. Trybunał Konstytucyjny nie jest zatem uprawniony do badania tzw. poziomej zgodności norm mających tę samą rangę. W niniejszej sprawie, mimo nasuwających się w tym względzie wątpliwości, zdaniem Prokuratora Generalnego, dopuszczalne jest przyjęcie, że nie chodzi o tzw. poziomą kontrolę aktów normatywnych.

W opinii Prokuratora Generalnego, oceniając zarzut naruszenia zasady równości czy też równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych podstawowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne albo odmienne. Przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś. dwuletni termin zawity ma zastosowanie do właścicieli nieruchomości, którym przysługuje roszczenie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska. Wskazane przez RPO regulacje dotyczą natomiast podmiotów dochodzących roszczeń wynikających z ograniczenia korzystania z nieruchomości z innych przyczyn niż ochrona środowiska. O zaliczeniu właścicieli nieruchomości do grupy podmiotów, w stosunku do których ma zastosowanie dwuletni termin zawity na wystąpienie z roszczeniem o wykup albo odszkodowanie, decyduje przesłanka w postaci wprowadzenia ograniczenia ze względu na ochronę środowiska. Stanowi ona cechę relewantną, różnicującą sytuację prawną właścicieli nieruchomości. Przyjęcie przez ustawodawcę właśnie tej cechy relewantnej mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej. Nie sposób uznać, że właśnie tak wyróżniona grupa właścicieli nieruchomości została przez ustawodawcę potraktowana w sposób dyskryminujący w stosunku do właścicieli dochodzących roszczeń z innych tytułów. O dyskryminującej dyferencjacji można mówić jedynie w ramach jednolitej kategorii podmiotów. Wskazana odmienność sytuacji prawnej uzasadnia jednak zróżnicowanie przyjęte w kwestionowanym przepisie.

Prokurator Generalny zaznaczył na marginesie, że wprowadzenie odstępstw dotyczących terminów wygaśnięcia czy przedawnienia roszczeń majątkowych nie może być uznane za naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych. Zróżnicowanie takie może być uzasadnione specyfiką określonej regulacji szczególnej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 lipca 2017 r. przedstawił stanowisko Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z zasadą równej ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwej równowagi, wywodzoną z art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu uzasadnił powyższe stanowisko Sejmu, powołując się na następujące argumenty:

3.1. Wnioskodawca nie kwestionuje zasadności ingerencji w prawo własności poprzez ograniczenie korzystania z niej ze względu na ochronę środowiska, a jedynie zastosowanie określonego mechanizmu rekompensacyjnego. Podstawowy problem sprowadza się zatem do zbadania, czy dwuletni termin zawity na wniesienie roszczenia przez właściciela nieruchomości, przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś., stanowi proporcjonalne ograniczenie prawa własności (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem Marszałka Sejmu, ograniczenie dwuletnim terminem wystąpienia z roszczeniem rekompensacyjnym motywuje uprawnionych do uregulowania stanu prawnego nieruchomości i prowadzi do skrócenia okresu niepewności dla podmiotów zobowiązanych. Zastosowana konstrukcja dwuletniego terminu zawitego na dochodzenie wspomnianych roszczeń bezsprzecznie jest środkiem odznaczającym się wysokim stopniem skuteczności z perspektywy realizacji konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego. Jednocześnie cechuje się znacznym stopniem uciążliwości w postaci wygaszenia prawa do wniesienia roszczenia. Terminy zawite stanowią bardziej intensywne czasowe ograniczenie dochodzenia praw niż przedawnienie, biegą bowiem bezwzględnie, nie podlegają przerwie ani zawieszeniu i są też z reguły krótsze. Upływ terminu zawitego usuwa jednak stan niepewności prawnej i przyczynia się do stabilizacji stosunków prawnych.

Marszałek Sejmu podkreślił, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dopuszcza się złagodzenia skutków prawnych upływu terminu zawitego przez uwzględnienie konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego – art. 5 k.c. W ocenie Marszałka Sejmu, właśnie możliwość moderowania skutków upływu terminu zawitego pozwala odrzucić zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis zasady proporcjonalności w kontekście wyboru środka skutecznego i jednocześnie najmniej dolegliwego.

W opinii Marszałka Sejmu, dwuletni termin zawity nie jest też terminem rażąco krótkim w polskim systemie prawnym. Warto przy tym zaznaczyć, że terminowe zgłoszenie roszczenia powoduje, że roszczenie nie wygasa, lecz znajduje do niego zastosowanie instytucja przedawnienia na zasadach określonych w art. 118 k.c., tj. z terminem wynoszącym 10 lat. Ustawodawca zapewnił więc mechanizm odszkodowawczy, który daje możliwość rekompensaty za ograniczenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, także ustanowienie początku biegu terminu zgłoszenia roszczenia od momentu obowiązywania aktu prawnego wprowadzającego ograniczenia nie

można uznać za nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności. Przywołane przez wnioskodawcę trudności w dostępie do informacji o sposobie ograniczenia korzystania z nieruchomości mają charakter subiektywny. Istnieje bowiem domniemanie, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji prawnej regulacje normatywne. Zrezygnowanie z zasady *ignorantia iuris nocet* podważyłoby spójność i pewność systemu prawnego.

W ocenie Marszałka Sejmu, ustawodawca odpowiednio wyważył podlegające ochronie wartości. Ustanowienie terminu zawitego na zgłoszenie roszczenia nie jest naruszeniem równowagi między prawem własności jednostki a zasadą bezpieczeństwa prawnego i przewidywalności obciążeń finansowych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

3.2. W opinii Marszałka Sejmu, ani treść art. 129 ust. 4 p.o.ś., ani określona w tym przepisie możliwość wystąpienia z roszczeniem o wykup albo odszkodowanie nie budzą wątpliwości w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu wskazał jedynie na wadliwość przepisów prawa ochrony środowiska w odniesieniu do obszarów Natura 2000, a mianowicie obszarów, co do których Komisja Europejska podejmuje decyzje zatwierdzające. W tym przypadku brak jest trybu promulgacji projektowanej listy obszarów, co niewątpliwie utrudnia właścicielom nieruchomości zapoznanie się z jej treścią.

3.3. W ocenie Marszałka Sejmu, art. 129 ust. 4 p.o.ś. odnosi się w równy sposób do wszystkich adresatów zawartej w nim normy prawnej. Taki sam mechanizm odszkodowawczy dotyczy wszystkich podmiotów niezależnie od podstawy wprowadzenia ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości z uwagi na ochronę środowiska. Nierówności nie można się także doszukać ze względu na rodzaj przysługującego prawa do nieruchomości (zob. art. 129 ust. 1-3 p.o.ś.).

Marszałek Sejmu podkreślił, że wnioskodawca porównuje roszczenia z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. z przewidzianymi w innych ustawach roszczeniami właścicieli nieruchomości, które objęte są ograniczeniami w korzystaniu z uwagi na inne cele publiczne. Tym samym niekonstytucyjność art. 129 ust. 4 p.o.ś. sprowadzona jest do tego, że ustawodawca zróżnicował w poszczególnych aktach prawnych terminy (zawite, przedawnienia) wniesienia roszczeń rekompensacyjnych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nieuprawnione jest poszukiwanie cech relewantnych w różnych ustawach, które mają odmienny przedmiot regulacji i realizują inny cel. Ustawodawca nie jest zobowiązany do zabezpieczenia dochodzenia wszystkich roszczeń odszkodowawczych powstałych z tytułu naruszenia prawa własności takim samym terminem. Wskazanie cechy relewantnej w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z celem publicznym stanowi zbyt szerokie rozumienie zasady równości. Art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie narusza więc zasady równości i równej ochrony własności i innych praw majątkowych – art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto w orzecznictwie TK zaznacza się, że Trybunał nie ma kompetencji w zakresie kontroli poziomej przepisów poszczególnych ustaw regulujących tożsame zagadnienia, a zatem rozbieżności usunąć może wyłącznie ustawodawca.

3.4. Marszałek Sejmu wniósł także o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z art. 2 Konstytucji w odniesieniu do zasady określoności przepisów prawa, ze względu na brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności, a co za tym idzie niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania.

3.5. Na marginesie rozpoznawanej sprawy Marszałek Sejmu poinformował, że wobec zaskarżonej regulacji zostały podjęte prace legislacyjne dotyczące m.in. art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Komisja do spraw Petycji 6 lipca 2016 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy nr 774/VIII kadencji; dalej: projekt). Wśród proponowanych rozwiązań jest nadanie art. 129 ust. 4 p.o.ś. nowego brzmienia, zgodnie z którym wydłuża się z 2 do 5 lat termin wystąpienia z roszczeniem o wykup nieruchomości lub odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z niej. Nowelizacja nie zmierza jednak do zmiany zawitego charakteru terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. W efekcie przeprowadzonych konsultacji Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wniosła o odrzucenie projektu z uwagi na stan niepewności w realizacji budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 17 października 2017 r. zwróciła się do Rady Ministrów, w trybie art. 65 ust. 1 uotpTK, o przedstawienie opinii, czy orzeczenie TK w niniejszej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej albo ustawie o prowizorium budżetowym.

4.1. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 24 października 2017 r. upoważnił do przedstawienia powyższej opinii Ministra Rozwoju i Finansów.

4.2. Minister Rozwoju i Finansów w piśmie z 22 grudnia 2017 r. zaprezentował opinię, że skutkiem uznania niekonstytucyjności art. 129 ust. 4 p.o.ś., a tym samym uchylenia terminu lub wydłużenia terminu na wystąpienie z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 p.o.ś., mogą być trudne do oszacowania nakłady finansowe nieprzewidziane w ustawie budżetowej albo w ustawie o prowizorium budżetowym, a także w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Istotne jest utrzymanie dotychczasowego ograniczenia czasowego do wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 p.o.ś., które jest czynnikiem z jednej strony motywującym uprawnionych do uregulowania stanu prawnego nieruchomości, a z drugiej prowadzącym do zakończenia okresu niepewności podmiotów zobowiązanych wobec właścicieli.

W ocenie Rady Ministrów, odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu mogłoby być zastosowane wówczas, gdyby Trybunał uznał, że wyrok spowodowałby istotne zagrożenie np. dla równowagi budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) Trybunał może rozpoznać wnioski na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjnej.

1.1. Przedmiotem kontroli, wskazanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca albo RPO), jest art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.; dalej: p.o.ś. lub pra-

wo ochrony środowiska). Zgodnie z tym przepisem „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”.

Wyjaśnienie znaczenia przedmiotu kontroli (art. 129 ust. 4 p.o.ś.) wymaga przytoczenia także treści art. 129 ust. 1-3 p.o.ś.

W myśl art. 129 ust. 1 p.o.ś. „Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części”.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś.: „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości”.

Według art. 129 ust. 3 p.o.ś. „roszczenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, przysługuje również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie, o którym mowa w ust. 2, także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości”.

W orzecznictwie SN jednoznacznie uznano, że termin do zgłoszenia roszczeń, o którym stanowi art. 129 ust. 4 p.o.ś., jest terminem zawitym (zob. wyrok SN z 10 października 2008 r., sygn. akt II CSK 216/08, Lex nr 577165). Jest to szczególnie rygorystyczna postać dawności, której bieg co do zasady nie podlega ani przerwie, ani zawieszeniu, z chwilą jego upływu roszczenie wygasa, a okoliczność ta jest zawsze brana pod uwagę z urzędu. W orzecznictwie SN przyjęto także, że termin określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. dotyczy zgłoszenia roszczenia podmiotowi zobowiązanemu i wyczerpuje się z chwilą dokonania takiego zgłoszenia (zob. wyrok SN z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II CSK 161/13, Lex nr 1433722). Jest więc terminem do wystąpienia z roszczeniem, którego dochowanie warunkuje zachowanie roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. Roszczenia te nie są roszczeniami deliktowymi, dlatego podlegają przedawnieniu na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 117 - 125 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.). Termin ich przedawnienia biegnie od dnia wymagalności, tj. wprowadzenia na mocy rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska (zob. wyrok SN z 2 października 2015 r., sygn. akt II CSK 720/14, Lex nr 1817650). Wskazane terminy nie kolidują ze sobą, pełnią bowiem odmienną funkcję – termin zawity umożliwia zobowiązanemu w krótkim czasie uzyskanie wiedzy o liczbie kierowanych do niego roszczeń, natomiast termin przedawnienia wyznacza uprawnionemu granice czasowe na dochodzenie roszczeń na drodze sądowej (zob. wyrok SN z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II CSK 161/13).

1.2. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z:

- art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- art. 2 Konstytucji,
- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół nr 1 do europejskiej konwencji),
- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Ocena zgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. RPO przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska. Przepis ten limituje dwuletnim terminem zawitym możliwość dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości za ograniczenie rozporządze-

niem albo aktem prawa miejscowego zakresu korzystania z nieruchomości przez właściciela, użytkownika wieczystego albo uprawnionego z ograniczonego prawa rzeczowego.

Wnioskodawca zarzucił powołanemu przepisowi, że przewidziany w nim termin zawity jest zbyt krótki i narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych. Tak krótki i w dodatku prekluzyjny termin na zgłoszenie roszczeń o odszkodowanie lub wykup nieruchomości powoduje, że uprawnieni w praktyce nie mogą dochodzić zrekompensowania obniżenia jej wartości ekonomicznej wskutek ograniczenia własności nieruchomości lub innych praw do jej substancji. Z licznych skarg skierowanych do Rzecznika wynika, że w wielu przypadkach w momencie, w którym uprawnieni dowiedzieli się o wprowadzonych ograniczeniach ze względu na ochronę środowiska, było już za późno na podniesienie roszczeń rekompensacyjnych. Działo się tak dlatego, że uprawnieni nie byli informowani ani o ograniczeniach, które dotyczą własności, użytkowania wieczystego czy ograniczonych praw rzeczowych, ani o terminie dochodzenia przysługujących im roszczeń.

Wnioskodawca zarzucił więc art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska przede wszystkim naruszenie prawno-podstawowej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis przewiduje dwuletni termin zawity na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych lub roszczeń o wykup nieruchomości, przysługujących właścicielowi nieruchomości i innym uprawnionym z uwagi na uprzednie ograniczenie zakresu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska. Przepis ten zatem limituje możliwość dochodzenia wymienionych w nim roszczeń stosunkowo krótkim terminem prekluzyjnym.

Należy jednak zauważyć, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie stanowi bezpośredniego ustawowego ograniczenia własności i innych praw majątkowych, pozwalających na korzystanie z nieruchomości. Ograniczenia takie wynikają bowiem wprost ze stosownych postanowień rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, wydawanych na podstawie ustawowego upoważnienia. To one ograniczają bezpośrednio zakres korzystania z nieruchomości, a nie przepis normujący długość terminu zawitego, limitującego możliwość dochodzenia roszczenia o odszkodowanie albo wykup nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy sformułowany przez RPO zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest prawidłowy, a co za tym idzie – czy jest dopuszczalny.

Mimo braku wyartykułowania tego w uzasadnieniu wniosku, Trybunał Konstytucyjny dostrzega ścisły związek roszczeń wymienionych w art. 129 ust. 4 p.o.ś. z instytucją ograniczenia własności nieruchomości (użytkowania wieczystego lub ograniczonych praw rzeczowych). Przewidziane w prawie ochrony środowiska ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, wkraczając we władztwo właściciela lub uprawnionego z innego prawa, mogą być wyjątkowo intensywne; mogą dotyczyć albo nawet naruszać istotę prawa, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w przypadku własności – także art. 64 ust. 3 Konstytucji. W takim przypadku roszczenie o odszkodowanie lub wykup może być uznane za substytut istotnej części własności, użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego; może zajmować, z ekonomicznego czy funkcjonalnego, ale nie strukturalnego, punktu widzenia, pozycję uprawnień właścicielskich czy uprawnień wchodzących w skład użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego. Roszczenie odszkodowawcze lub roszczenie o wykup stanowi w takim ujęciu niezbędne wyrównanie uszczerbku, wynikającego z ograniczenia własności lub innych praw majątkowych. Przyznanie tych roszczeń w omawianym przypadku nie jest zatem wyrazem swobody prawodawczej, ale konieczności wynikającej z art. 64 ust. 1 Konstytucji, statuującego prawno-podstawową zasadę ochrony własności i in-

nych praw majątkowych. Zważywszy na tę zasadę odjęcie przedmiotowych roszczeń jest równoznaczne z ograniczeniem tych praw.

Trybunał Konstytucyjny, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznał zatem, że we wniosku zakwestionowano nie tylko samą długość terminu zawitego, ale generalnie ograniczenie własności i innych praw majątkowych przez odjęcie uprawnionym koniecznych roszczeń o odszkodowanie lub wykup nieruchomości. W konsekwencji pozwoliło to Trybunałowi Konstytucyjnemu na zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Zgodnie z art. 130 ust. 1 p.o.ś. istnieją dwa ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska: 1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) oraz 2) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Niewykluczona jest jednak możliwość ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.) – art. 130 ust. 2 p.o.ś. Poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczy przede wszystkim nieruchomości wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów, a także parków krajobrazowych albo położonych w obszarach chronionego krajobrazu, sieci obszarów Natura 2000 albo nieruchomości, na których znajdują się pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytku ekologicznego lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy (art. 15, art. 17, art. 24, art. 33 i art. 45 tej ustawy).

Za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości prawo ochrony środowiska przewiduje roszczenia dla osób, których prawa majątkowe uległy skutek tego uszczerpku; w rachubę wchodzi właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty albo uprawniony z ograniczonego prawa rzeczowego. Według art. 129 ust. 1 p.o.ś. uprawnionemu przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części, jeżeli w konsekwencji ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska dotychczasowe użytkowanie jej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone; zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. uprawnionemu przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości z uwagi na ochronę środowiska.

Zgodnie z art. 134 p.o.ś. obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są: 1) właściwa jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego, 2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa, jeżeli powyższe ograniczenie nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody. W myśl art. 133 p.o.ś. ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego według zasad i trybu przewidzianego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

Art. 131 ust. 1 p.o.ś. przewiduje, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1 p.o.ś., na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 131 ust. 2 p.o.ś.). Z kolei do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z niej, o których mowa w art. 130 ust. 1 p.o.ś., stosuje się zasady i tryb określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Chodzi o art. 113 i następne (a szczególnie art. 124 ust. 5) ustawy o gospodarce

nieruchomościami normujące wywłaszczenie i zawarcie przez starostę umowy nabycia nieruchomości od dotychczasowego właściciela. W przypadku braku zgody strony zobowiązanej, właściciel może dochodzić przed sądem powszechnym prawomocnego orzeczenia stwierdzającego obowiązek złożenia stosownego oświadczenia woli przez stronę, które zastąpi to oświadczenie (zob. art. 1047 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.; dalej: k.p.c. w związku z art. 64 k.c.).

Przewidziana w art. 129 p.o.ś. odpowiedzialność odszkodowawcza została ukształtowana jako ustawowy obowiązek zrekompensowania właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu, uprawnionemu z ograniczonego prawa rzeczowego) szkód wynikających z wprowadzenia uregulowań prawnych, które ograniczają korzystanie z nieruchomości. Jest to odpowiedzialność za skutki ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, wynikające z aktu prawa miejscowego albo rozporządzenia. Przesłankami odpowiedzialności są wejście w życie aktu prawa miejscowego albo rozporządzenia powodujące ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości oraz związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem a szkodą. W orzecznictwie przyjmuje się, że odszkodowanie nie sprowadza się jedynie do wyrównania rzeczywistej straty, obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności za wprowadzone ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska (zob. wyrok SN z 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, Lex nr 503415).

Podobnie uregulowany w art. 129 p.o.ś. wykup nieruchomości lub jej części ma charakter ustawowego obowiązku, będącego konsekwencją ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w drodze rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego w związku z ochroną środowiska. Właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu, uprawnionemu z ograniczonego prawa rzeczowego) przysługuje zatem roszczenie wobec podmiotu zobowiązanego o wykupienie nieruchomości, na której przysługujące prawo zostało dotknięte ograniczeniami, jeżeli dotychczasowe korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Zachowanie roszczeń, o których stanowi art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., wymaga uprzedniego wystąpienia właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego lub uprawnionego z ograniczonego prawa rzeczowego) z roszczeniem do podmiotu zobowiązanego, a więc domagania się wykupu albo odszkodowania. Kwestionowany art. 129 ust. 4 p.o.ś. przewiduje, że termin na wystąpienie z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-3 art. 129 p.o.ś., liczony od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wynosi dwa lata. Termin ten odnosi się do wszystkich roszczeń przyznanych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., niezależnie od tego, w jakim trybie są dochodzone, czy w trybie mieszanym w przypadku dochodzenia odszkodowania (art. 131 p.o.ś.), czy też na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym w odniesieniu do roszczenia o wykup.

Rygoryzm krótkiego terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. orzecznictwo Sądu Najwyższego próbuje łagodzić, uznając w szczególności, że termin ten może być przerwany, kiedy czynność nim ograniczona nie została wykonana, lecz przed jego upływem strony podjęły inne działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, dla którego istotne znaczenie miała terminowość czynności (zob. wyrok SN z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II CSK 161/13), dotyczyć to ma także wniesienia do sądu wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, bez uprzedniego zgłoszenia roszczenia osobie zobowiązanej (zob. uchwałę SN z 12 maja 2017 r., sygn. akt III CZP 7/17, Lex nr 2283607). Tym samym w orzecznictwie SN uznaje się, że: „istnieje możliwość stosowania przez analogię, choć w stopniu ograniczonym, przepisów o przedawnieniu do terminów zawitych, a takim terminem jest dwuletni termin przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś.” (postanowienie SN z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 560/14, Lex nr 1678065). W orzecznictwie SN nie budzi zastrzeżeń, że termin do zgłoszenia roszczenia o wykup lub odszkodowanie z tytułu ograniczenia w korzystaniu z nie-

ruchomości ze względu na ochronę środowiska, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., rozpoczyna biec od nowa wyłącznie dla osób, wobec których akty prawa miejscowego lub rozporządzenia wprowadzają nowe, zwiększają lub przedłużają dotychczasowe ograniczenia (zob. uchwałę SN z 9 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 114/15, Lex nr 2204477).

2.3. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrona własności należy do zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, a także ujęcie jej w kategoriach konstytucyjnego prawa podmiotowego (podstawowego) zawarte jest w art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność lub inne konstytucyjnie chronione prawa majątkowe nie mają jednak charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowym ograniczeniom. Muszą one jednak spełniać wymagania proporcjonalności *sensu largo*, a więc przejść test: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto*. Przesłanki te składają się na treść konieczności w demokratycznym państwie, o której stanowi art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji (zob. wyroki TK z: 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU A/2016, poz. 81; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz powoływane tam orzecznictwo TK). Ograniczenie ustawą prawa własności lub innych praw majątkowych nie może jednak naruszać ich istoty – art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Zakaz ten ma charakter bezwzględny (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

2.4. Przechodząc do zasadniczej oceny zgodności z Konstytucją art. 129 ust. 4 p.o.ś., należy przypomnieć, że RPO zarzuca temu przepisowi, że normuje instytucję prekluzji o zbyt krótkiej długości. Upływ krótkiego, dwuletniego terminu zawitego na zgłoszenie roszczeń o odszkodowanie lub wykup, może sprawiać w praktyce, że uprawnieni nie będą mogli dochodzić zrekompensowania ograniczeń ich praw majątkowych. Ponieważ, jak wyżej podkreślono, roszczenia te można postrzegać jako ekonomiczny (funkcjonalny) ekwiwalent za uszczerbek związany z uprzednim ograniczeniem własności lub innych praw majątkowych (użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych) ze względu na ochronę środowiska, to odjęcie tych roszczeń jest ponownym ograniczeniem własności lub innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Powstaje zatem zagadnienie zgodności takich ograniczeń z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc rozstrzygnięcie, czy oceniany art. 129 ust. 4 p.o.ś. spełnia przesłanki: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto*.

2.4.1. Termin zawity, obok przedawnienia, zasiedzenia i przemilczenia, zalicza się do tzw. dawności. W każdej z tych instytucji chodzi o nabycie, utratę lub osłabienie jakiegoś prawa czy uprawnienia podmiotowego na rzecz jednej osoby kosztem innej wskutek upływu określonego w ustawie czasu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się za doktrynę, że tzw. dawność spełnia wiele ważnych funkcji w systemie prawnym, w szczególności funkcję stabilizacyjną. System prawny z uwagi na konstytucyjną wartość porządku publicznego powinien być ukształtowany w taki sposób, aby unikał wzruszania długotrwałych stanów faktycznych, gwarantując pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego. Z kolei spełniając funkcję ochronną, nie powinien kreować stanu niepewności co do dochodzenia czy wykonywania praw lub uprawnień przy jednoczesnym nakładaniu na inne podmioty obowiązków trwających *ad infinitum*. Dawność spełnia również funkcję wychowawczą i dyscyplinującą, mobilizując osoby uprawnione do dochodzenia swoich praw w racjonalnym czasie. Ponadto, może usuwać trudności dowodowe, jakie mogą wystąpić po wielu latach od zdarze-

nia wywołującego określone skutki prawne (zob. wyrok TK z 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 3).

„Żadna (...) norma konstytucyjna nie odnosi się wprost do kwestii terminów давności (...)” (wyrok TK z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105; zob. także powołane tam orzecznictwo TK). Niemniej Trybunał Konstytucyjny dostrzega użyteczność, a nawet konieczność korzystania z tej instytucji w różnych jej postaciach z uwagi na wartość bezpieczeństwa obrotu oraz stabilizacji stosunków cywilnoprawnych (zob. wyroki TK z: 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09). Prekluzja, podobnie jak przedawnienie, jako instytucja mieszcząca się w pojęciu давności, może służyć ochronie konstytucyjnych praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35).

Jednakże termin zawity (prekluzyjny) to instytucja stosunkowo surowa dla uczestników obrotu. Bezskuteczny upływ terminu zawitego powoduje definitywne wygaśnięcie prawa (uprawnienia), które należało w tym terminie wykonywać. Ponadto, w odróżnieniu od przedawnienia, terminy zawite nie podlegają co do zasady zawieszeniu, wstrzymaniu czy przerwaniu, a ich upływ uwzględniany jest z urzędu, a nie na zarzut. Prekluzję cechuje zatem znaczny rygoryzm prawny. Wynika to z tego, że instytucja ta wykorzystywana jest przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości ogólnospołecznej. W orzecznictwie TK podkreśla się, że posłużenie się przez prawodawcę terminem prekluzyjnym powinno być szczególnie uzasadnione standardami i funkcjami давności oraz przyjmowane przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości powszechnej, ogólnospołecznej (zob. wyrok TK z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28). Trzeba jednak podkreślić, że tradycyjne funkcje давności stanowią zasadniczo wystarczające uzasadnienie dla jej stosowania na poziomie horyzontalnym, a więc w obrocie cywilnoprawnym, między równorzędnymi podmiotami, które kształtują swoją sytuację prawną w przeważającej mierze na zasadzie autonomii woli. Inaczej jest w relacji wertykalnej, a więc relacji obywatel – państwo (jednostka samorządu terytorialnego). Państwo dysponuje szczególną wiedzą o swojej sytuacji prawnej, w tym majątkowej (rejstry, ewidencje, spisy, archiwa), oraz aparatem urzędniczym, na którym spoczywa szczególnie obowiązek dbałości o interes państwa w wielu płaszczyznach. Zasadniczo w takim przypadku odpadają tradycyjne motywy (funkcje) korzystania z instytucji давności. Tym bardziej wtedy, gdy – jak w niniejszej sprawie – давność jest ograniczeniem szeroko rozumianej rekompensaty za jednostronne, władcze doprowadzenie przez państwo do uprzedniego uszczerbku w prawach majątkowych obywateli.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analizując art. 129 ust. 4 p.o.ś., można mniemać, że podstawowym celem tego przepisu nie jest realizacja tradycyjnych funkcji prekluzji, ale minimalizacja skali dochodzonych roszczeń właścicieli nieruchomości i innych uprawnionych o odszkodowanie lub wykup. Prawodawca, wprowadzając krótki termin zawity na dochodzenie roszczenia, w istocie liczył na to, że nie wszyscy uprawnieni zdążą skorzystać z przedmiotowych roszczeń. Dominuje w tym troska o finanse publiczne, chęć ograniczenia wydatków obciążających budżet państwa czy jednostek samorządu terytorialnego; mniejszą rolę odgrywa wola wynagrodzenia uszczerbków poniesionych wskutek ograniczenia własności lub innych praw majątkowych. Z pewnością wartości te nie należą do typowych, które są osiągane za pomocą instytucji давności. Давność z reguły ma bowiem na celu stabilizację stosunków prawnych, zapewnienie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Jednakże realizację także tych funkcji można w analizowanym przepisie odnaleźć, choć na drugim planie. Upływ stosunkowo krótkiego terminu zawitego, prowadząc do odjęcia roszczeń, ostatecznie usuwa stan niepewności w zakresie przewidywalności obciążeń finansowych państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie zakresu przyszłych obcią-

żeń budżetu pozwala pewnie, bezpiecznie i racjonalnie planować wydatki na przyszłość, co ma niebagatelne znaczenie dla interesu ogólnospołecznego. Zarówno Prokurator Generalny jak i Marszałek Sejmu przyznają, że dwuletni termin zawity z art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest racjonalnie uzasadniony, zważywszy na stabilność finansów publicznych i nakaz dbałości o równowagę budżetową państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Można zatem stwierdzić, że w zakresie, w jakim art. 129 ust. 4 p.o.ś. usuwa stan niepewności i nieprzewidywalności obciążeń finansowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego, jest przydatny dla osiągnięcia wartości porządku publicznego, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kontrolowany przepis spełnia zatem przesłankę przydatności.

2.4.2. Art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie spełnia jednak przesłanki najmniejszej uciążliwości. Przepis ten nie stanowi najmniej dolegliwego środka prowadzącego do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu. Osiągnięcie tego celu, przy zachowaniu racji posłużenia się instytucją dawności, mogłoby nastąpić także przy określeniu w ustawie dłuższego terminu prekluzji, dającego uprawnionym realną możliwość dochodzenia roszczeń, bez uszczerbku dla przydatności instytucji.

Prawodawca mógł posłużyć się instrumentem nie tylko mniej dolegliwym, ale przede wszystkim spełniającym w tym kontekście normatywnym konstytucyjne standardy i funkcje dawności. Można było zatem wykorzystać inne środki ograniczenia czasowego dochodzenia przez uprawnionych roszczeń odszkodowawczych lub roszczeń o wykup. W szczególności w rachubę wchodziła prekluzja, ale o dłuższym terminie. Jeżeli zatem prawodawca chciałby w analizowanym przypadku chronić wartość przewidywalności budżetowej za pomocą instytucji dawności, bez zasadniczej zmiany rozwiązania normatywnego, powinien to uczynić, przyznając dłuższy termin prekluzji. Długość tego terminu powinna być określona z uwzględnieniem zasługującego na ochronę interesu publicznego oraz prywatnego osób uprawnionych. Rzecznik trafnie także wskazywał na funkcjonujące w różnych działach polskiego systemu prawnego dłuższe terminy zawite. Ich średnia długość może służyć za swoisty standard, do którego mógłby odwołać się prawodawca, projektując zmianę art. 129 ust. 4 p.o.ś. w analizowanym zakresie.

2.4.3. Trybunał Konstytucyjny w zasadzie był zwolniony z dalszego rozpatrywania zgodności kontrolowanego przepisu z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, jeżeli już uprzednio choćby jedna z przesłanek ją tworzących nie została przez oceniany przepis spełniona. Niemniej dla pełności analizy w przedmiotowej kwestii Trybunał Konstytucyjny podjął się także rozważenia, czy art. 129 ust. 4 p.o.ś. czyni zadość wymaganiu proporcjonalności *sensu stricto*.

Analiza ta prowadzi do konstatacji, że również przesłanka proporcjonalności *sensu stricto* nie jest spełniona przez kontrolowany przepis. Wartością uzyskiwaną przez ocenianą regulację jest przewidywalność budżetowa, a w konsekwencji wartość porządku publicznego o wymiarze ogólnospołecznym. Nie można bagatelizować znaczenia przewidywalności wydatków dla finansów publicznych, choćby w zakresie oddziaływania ocenianego przepisu. Jednakże dobro to w analizowanej sprawie nie pozostaje w proporcji *sensu stricto* do roszczeń o odszkodowanie lub o wykup, będących ekwiwalentem odebranych wcześniej uprawnień właścicielskich lub tworzących inne prawa majątkowe, w ramach ograniczenia tych praw.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uszczerbek w wartościach konstytucyjnych, wynikający z odjęcia tych roszczeń po upływie tak krótkiego terminu zawitego, pozostaje w dysproporcji z ewentualnym uszczerbkiem w wartości przewidywalności budżetowej, wynikającym z wydłużenia terminu prekluzji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, że oceniany przepis, przydatny dla osiągnięcia jednej z wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia jednak przesłanek najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto*, a w konse-

kwencji nie czyni zadość samej zasadzie proporcjonalności *sensu largo*. Art. 129 ust. 4 p.o.ś. narusza zatem prawo własności i inne prawa majątkowe wprowadzając nieproporcjonalne ograniczenie ochrony tych konstytucyjnych praw, a przez to jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowany art. 129 ust. 4 p.o.ś. za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stąd też nie było potrzeby badania konstytucyjności tego przepisu z pozostałymi, wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji chociażby z jednym z powołanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone. Orzecznictwo to jest aktualne także na tle obecnego stanu prawnego, normującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

4. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczyć termin utraty mocy obowiązującej art. 129 ust. 4 p.o.ś. na 12 miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wynikało to stąd, że niemożliwe było orzeczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, ponieważ wiązałoby się to z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

Ustawodawca powinien dokonać niezbędnych zmian prawa w okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a utratą mocy obowiązującej uznanego za niekonstytucyjny przepisu. Rozwiązania przyjęte w przyszłości przez ustawodawcę mogą przybierać różną postać, w szczególności może ona polegać na wydłużeniu terminu zawitego. Nie jest jednak rolą Trybunału wskazywanie ustawodawcy konkretnych rozwiązań normatywnych.

Należy podkreślić, że formuła działania wyroku na przyszłość, ściśle związana z rozstrzygnięciem o odroczeniu terminu wejścia w życie orzeczenia, wyłącza możliwość powołania się w takiej sytuacji na art. 190 ust. 4 Konstytucji. Trybunał podtrzymuje tym samym stanowisko zajmowane w dotychczasowym orzecznictwie, że w razie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe lub ostateczna decyzja administracyjna, dopuszczalność wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji) wystąpi dopiero po upływie terminu odroczenia, jeżeli ustawodawca wcześniej nie zmieni lub nie uchyli danego przepisu.

W gestii ustawodawcy pozostaje rozstrzygnięcie, w drodze odpowiedniej reguły intertemporalnej, czy nowe rozwiązanie, które zostanie przyjęte, będzie miało zastosowanie także do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie niniejszego wyroku TK i ewentualnie w jakim zakresie czasowym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.