KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 25 lutego 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska

(druk nr 1113)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r. (sygn. akt K 2/17), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej również „P.o.ś.". Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 14 marca 2018 r., poz. 534.

Trybunał Konstytucyjny (TK) orzekł, że art. 129 ust. 4 P.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl zakwestionowanego art. 129 ust. 4 P.o.ś. z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1–3[1)], można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Określony w tym przepisie termin jest tzw. terminem prekluzyjnym (zawitym) – jego

---

[1)] Przytoczony art. 129 ust. 4 P.o.ś. odnosi się do następujących roszczeń:
- o wykup nieruchomości lub jej części, z którym właściciel nieruchomości może wystąpić w przypadku, gdy w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 129 ust. 1 P.o.ś.),
- o odszkodowanie za poniesioną szkodę, w tym za zmniejszenie wartości nieruchomości, z którym właściciel nieruchomości może wystąpić, jeżeli szkoda powstała wskutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 ust. 2 P.o.ś.),
- o wykup nieruchomości lub jej części albo odszkodowanie za poniesioną szkodę, z którymi – pod warunkiem zaistnienia okoliczności wskazanych powyżej – może wystąpić użytkownik wieczysty; ponadto z roszczeniem odszkodowawczym może wystąpić również osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (art. 129 ust. 3 P.o.ś.).

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 91 92, faks 22 694 9106, e-mail: Miroslaw.Reszczynski @senat.gov.pl

przekroczenie skutkuje zatem wygaśnięciem roszczeń przysługujących podmiotowi uprawnionemu.

Omawiane regulacje znajdują zastosowanie wtedy, gdy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska następuje przez:

– poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody albo
– wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją – art. 130 ust. 1 pkt 1 i 3 P.o.ś.

Jeżeli chodzi o tę pierwszą kategorię, to dotyczy to przede wszystkim takich form ochrony jak: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne czy też zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Niezależnie od tego – jak przewiduje art. 130 ust. 2 P.o.ś. – do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska może dochodzić także na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu. Odnosi się to zwłaszcza do wyznaczania otulin wokół parków narodowych bądź rezerwatów przyrody. W takiej sytuacji podstawę prawną zgłaszania roszczeń związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości stanowić będą przepisy art. 129 ust. 1–4 P.o.ś., a nie art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wynika to jednoznacznie z art. 129 ust. 5 P.o.ś.

W przypadku zgłoszenia roszczenia w terminie, o którym mowa w art. 129 ust. 4 P.o.ś., wysokość odszkodowania ustala właściwy starosta. Decyzja w tym przedmiocie nie podlega zaskarżeniu w administracyjnym trybie instancji, natomiast zainteresowany może, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Z kolei żądanie wykupu nieruchomości lub jej części realizowane jest z uwzględnieniem odpowiednio stosowanych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (patrz art. 132 P.o.ś.). Art. 134 P.o.ś. przesądza, iż podmiotem obowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego, albo reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa – jeżeli ograniczenie

sposobu korzystania z nieruchomości jest skutkiem wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody.

Ponadto przepisy art. 129 ust. 4 w związku z art. 129 ust. 1–3 P.o.ś. są stosowane w przypadku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania na zasadzie art. 135 P.o.ś. W tym zakresie podmiotem obowiązanym do uczynienia zadość roszczeniom o wykup albo odszkodowanie jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (art. 136 ust. 2 P.o.ś.), zaś wszelkie sprawy sporne rozstrzygane są na drodze sądowej, bez uprzedniego rozpatrywania roszczeń w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli chodzi przy tym o rodzaje przedsięwzięć, z powodu których może zostać ustanowiony obszar ograniczonego użytkowania, to w grę może wchodzić przykładowo utworzenie oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, czy chociażby lotniska.

Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Niemniej należy pamiętać, że własność lub inne konstytucyjnie chronione prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowym ograniczeniom z tym jednak zastrzeżeniem, że wszelkie ograniczenia wprowadzane przez ustawodawcę muszą spełniać wymagania proporcjonalności *sensu largo*, a więc przejść test: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto.* Warunki te składają się na treść ogólnej przesłanki „konieczności w demokratycznym państwie”, o której mowa w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Dodatkowo trzeba też mieć na względzie, że ograniczenie ustawą prawa własności lub innych praw majątkowych w żadnym wypadku nie może naruszać istoty tych praw (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zarzut zbyt krótkiego terminu prekluzyjnego dotyczy de facto ograniczenia własności i innych praw majątkowych przez odjęcie podmiotom uprawnionym koniecznych, a więc będących następstwem ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, roszczeń o wykup lub odszkodowanie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzając w art. 129 ust. 4 P.o.ś. krótki termin zawity na dochodzenie roszczenia, prawodawca w istocie liczył na to, że nie wszyscy uprawnieni zdążą skorzystać z przysługujących im roszczeń. Zdaniem Trybunału „[d]ominuje 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". Funkcja stabilizacyjna oraz związana z zapewnieniem pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego schodzą w tym przypadku na drugi plan. Jednak z punktu widzenia testu proporcjonalności najważniejsze jest to, że art. 129 ust. 4 P.o.ś. nie spełnia przesłanki najmniejszej uciążliwości. Przepis ten nie stanowi bowiem najmniej dolegliwego środka prowadzącego do osiągnięcia założonego celu. Zdaniem TK „[o]siągnięcie tego celu, przy zachowaniu racji posłużenia się instytucją dawności, mogłoby nastąpić także przez zakreślenie w ustawie dłuższego terminu prekluzji, dającego uprawnionym realną możliwość dochodzenia roszczeń, bez uszczerbku dla przydatności instytucji".

Trybunał zauważył ponadto, że kontrolowany przepis nie czyni również zadość trzeciej przesłance testu proporcjonalności. „Nie można bagatelizować znaczenia przewidywalności wydatków dla finansów publicznych, choćby w zakresie oddziaływania ocenianego przepisu. Tyle że dobro to w analizowanej sprawie nie pozostaje w proporcji *sensu stricto* do roszczeń o odszkodowanie lub o wykup, będących ekwiwalentem odebranych wcześniej uprawnień właścicielskich lub tworzących inne prawa majątkowe, w ramach ograniczenia tych praw (…) uszczerbek w wartościach konstytucyjnych, wynikający z odjęcia tych roszczeń po upływie tak krótkiego terminu zawitego, pozostaje w dysproporcji z ewentualnym uszczerbkiem w wartości przewidywalności budżetowej, wynikającym z wydłużenia terminu prekluzji".

Stwierdziwszy niekonstytucyjność art. 129 ust. 4 P.o.ś., TK postanowił o odroczeniu utraty mocy obowiązującej kontrolowanej normy prawnej i wyznaczył termin 12 miesięcy na dokonanie zmian w systemie prawnym.

Trybunał Konstytucyjny uznał 2–letni termin określony w art. 129 ust. 4 P.o.ś za sprzeczny z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a tym samym za naruszający standard ochrony poręczony w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, tylko i wyłącznie z uwagi na jego niedostateczną długość. I jakkolwiek w części motywacyjnej swego rozstrzygnięcia zaakcentował, że rozwiązania, jakie ustawodawca jest obowiązany wprowadzić w okresie odroczenia, mogą przybrać różną postać, to nadmienił, że jeżeli za pomocą instytucji dawności, i to bez zmiany koncepcji normatywnej, nadal miałaby być chroniona wartość przewidywalności budżetowej, to sam termin prekluzji musi zostać wydłużony. Według Trybunału Konstytucyjnego, „[d]ługość tego terminu powinna być określona z uwzględnieniem zasługującego na ochronę interesu publicznego oraz prywatnego osób uprawnionych.

Mając na względzie tę sugestię oraz okoliczność, że na gruncie projektowanej regulacji niezbędne jest wyważenie sprzecznych interesów rożnych podmiotów (z jednej strony – uprawnionych do dochodzenia roszczeń na postawie art. 129 ust. 1–4 P.o.ś., a z drugiej – obowiązanych do ich zaspokojenia, w tym spółek prawa handlowego, których działalność jest przesłanką ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania) proponuje się zastąpienie dotychczasowego terminu 2–letniego terminem wynoszącym 3 lata (art. 1 ustawy). Zakłada się, że termin ten nie będzie stał na przeszkodzie skutecznemu dochodzeniu przez uprawnionych przyznanych im prawem roszczeń i jednocześnie pozwoli efektywnie oszacować i zaplanować wydatki, które wedle art. 134 oraz art. 136 ust. 2 P.o.ś. muszą być uwzględnione odpowiednio w budżetach jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa albo w planach finansowych podmiotów, których działalność doprowadziła do ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Zarazem w niezmienionym kształcie zostanie utrzymane unormowanie wyznaczające początek biegu omawianego terminu („od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”).

W przepisie przejściowym (art. 2), zaproponowano, aby jedynie ci spośród uprawnionych, których roszczenia nie wygasły przed wejściem w życie ustawy, zostali objęci nowym, tj. 3–letnim terminem prekluzyjnym.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 14 marca br. Takie ukształtowanie *vacatio legis* jest motywowane terminem, jaki Trybunał Konstytucyjny zakreślił ustawodawcy w pkt II sentencji wyroku z dnia 7 marca 2018 r. na wykonanie orzeczenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 22 lutego 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3212) był projektem senackim. Marszałek Sejmu w dniu 15 lutego 2019 r. skierował projekt do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu ustawy Komisja nie wniosła poprawek do projektu senackiego (druk sejmowy nr 3230).

W trakcie drugiego czytania zgłoszone zostały 2 poprawki. Poprawka nr 1 przewidywała zastąpienie przyjętego w projekcie ustawy terminu 3–letniego terminem wynoszącym 5 lat, na wystąpienie z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 1–3 P.o.ś.

Natomiast w poprawce nr 2 zaproponowano by uprawnieni, którzy na gruncie obowiązujących dotychczas przepisów nie wystąpili z przysługującymi im roszczeniami przed upływem terminu określonego w art. 129 ust. 4 P.o.ś., mogli zgłosić takie roszczenia w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej noweli.

Poprawki nie uzyskały poparcia Komisji. Sejm przyjął ustawę w brzmieniu przedłożenia senackiego.

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Mirosław Reszczyński
Starszy legislator