



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.03.2019

Druk nr 3212
Warszawa, 14 lutego 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 73. posiedzeniu w dniu 14 lutego 2019 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo ochrony
środowiska** wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Marka Pęka do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Stanisław Karczewski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 14 lutego 2019 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony
środowiska**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Pęka do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska

Art. 1. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.¹⁾) w art. 129 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1–3, można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.”.

Art. 2. Do roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1–3 ustawy zmienianej w art. 1, powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w stosunku do których nie upłynął termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się art. 129 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 14 marca 2019 r.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 1356, 1479, 1564, 1590, 1592, 1648, 1722, 2161 i 2533 oraz z 2019 r. poz. 42.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana 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 art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.; dalej jako Pr.o.ś.) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 14 marca 2018 r., poz. 534. Pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU A poz. 13.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 129 ust. 4 Pr.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. W myśl zakwestionowanego art. 129 ust. 4 Pr.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. Określony w tym przepisie termin jest tzw. terminem prekluzyjnym (zawitym) – por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08. Jego przekroczenie skutkuje zatem wygaśnięciem roszczeń przysługujących podmiotowi uprawnionemu.

Przytoczony art. 129 ust. 4 Pr.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 Pr.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 Pr.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 Pr.o.ś.).

Omawiane regulacje znajdują zastosowanie wtedy, gdy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska następuje przez: 1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej jako u.o.p.) albo 2) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją (art. 130 ust. 1 pkt 1 i 3 Pr.o.ś.). Jeżeli chodzi o tę pierwszą kategorię, to dotyczy to przede wszystkim takich form ochrony jak: parki narodowe, rezerваты 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 Pr.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 przestrzennym (dalej jako u.p.z.p.). 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 stanowią będą przepisy art. 129 ust. 1–4 Pr.o.ś., a nie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Wynika to jednoznacznie z art. 129 ust. 5 Pr.o.ś.

W przypadku zgłoszenia roszczenia w terminie, o którym mowa w art. 129 ust. 4 Pr.o.ś., wysokość odszkodowania ustala, zgodnie z art. 131 ust. 1 Pr.o.ś., 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 (art. 131 ust. 2 Pr.o.ś.). 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 (art. 132 Pr.o.ś.). Jak stanowi art. 133 Pr.o.ś., ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu przewidzianych w powołanej już ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wreszcie, art. 134 Pr.o.ś. przesądza, iż podmiotem obowiązany 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 Pr.o.ś. są stosowane w przypadku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania na zasadzie art. 135 Pr.o.ś. W tym zakresie podmiotem obowiązany 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 Pr.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.

2.3. Punktem odniesienia dla rozważań TK był art. 64 ust. 1 Konstytucji, który nie tylko rozwija i uszczegóławia, lecz również ujmuje w kategoriach prawa podmiotowego ogólną zasadę ochrony własności wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 64 ust. 1, 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).

2.4. W pierwszej kolejności 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.

Prekluzja – jak zaznaczył Trybunał – jest jedną z instytucji określanych wspólnym mianem „dawności”. Owa dawność pełni szereg 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 zdarzenia wywołującego określone skutki prawne”.

Równocześnie jednak TK podniósł, że termin prekluzyjny to instytucja stosunkowo surowa dla uczestników obrotu. „Bezskuteczny upływ terminu zawitego powoduje definitywne wygaśnięcie prawa (uprawnienia), które należało w tym terminie wykonywać (...) 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”. Dlatego posłużenie się przez prawodawcę terminem prekluzyjnym powinno być szczególnie uzasadnione „standardami i funkcjami dawności oraz przyjmowane przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości powszechnej, ogólnospołecznej”.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że tradycyjne funkcje dawności stanowią co do zasady wystarczający argument za stosowaniem prekluzji w relacjach typu horyzontalnego, tzn. w obrocie cywilnoprawnym, między równorzędnymi podmiotami, które kształtują swoją sytuację prawną w przeważającej mierze na zasadzie autonomii woli. Natomiast w relacjach o charakterze wertykalnym, czyli relacjach obywateli – państwo (jednostka samorządu terytorialnego), nie jest to już takie oczywiste. „Państwo dysponuje szczególną wiedzą o swojej sytuacji prawnej, w tym majątkowej (rejstry, ewidencje, spisy, archiwa), oraz aparatem urzędniczym, na którym spoczywa szczególny obowiązek dbałości o interes państwa w wielu płaszczyznach. Zasadniczo w takim przypadku odpadają tradycyjne motywy (funkcje) korzystania z instytucji dawności. Tym bardziej wtedy, gdy – jak w niniejszej sprawie – dawność jest ograniczeniem szeroko rozumianej rekompensaty za jednostronne, władcze doprowadzenie przez państwo do uprzedniego uszczerbku w prawach majątkowych obywateli”.

W ocenie Trybunału, wprowadzając w art. 129 ust. 4 Pr.o.ś. krótki termin zawity na dochodzenie roszczenia, prawodawca w istocie liczył na to, że nie wszyscy uprawnieni zdążą

skorzystać z przysługujących im 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”. 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 Pr.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 określenie 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”.

2.5. Stwierdziwszy niekonstytucyjność art. 129 ust. 4 Pr.o.ś., TK postanowił o odroczeniu utraty mocy obowiązującej kontrolowanej normy prawnej i wyznaczył termin 12 miesięcy na dokonanie zmian w systemie prawnym (pkt II sentencji wyroku).

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Jak to zostało już podkreślone w części 2.2. niniejszego uzasadnienia, zgodnie z wciąż obowiązującym stanem prawnym roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części bądź o odszkodowanie za poniesioną szkodę, które – w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska – przysługuje właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub podmiotowi uprawnionemu z tytułu prawa rzeczowego do nieruchomości, wygasa ostatecznie po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego będącego źródłem danego ograniczenia.

Trybunał uznał powyższy termin 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 miałyby 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. Rzecznik [będący wnioskodawcą w sprawie K 2/17] 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 (...) [Pr.o.ś.] w analizowanym zakresie”.

Mając na względzie tę sugestię oraz okoliczność, że na gruncie projektowanej regulacji niezbędne jest wyważenie sprzecznych interesów różnych podmiotów (z jednej strony – uprawnionych do dochodzenia roszczeń na podstawie art. 129 ust. 1–4 Pr.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 projektowanej 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 Pr.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 niezmiennym 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 końcowym fragmencie uzasadnienia wyroku Trybunał zwrócił jeszcze uwagę na potrzebę uchwalenia odpowiedniego przepisu przejściowego. Mianowicie: w poświęconym tej kwestii akapicie wskazał, że „[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”. Ponieważ, jak to już wcześniej nadmieniono, projekt nie może abstrahować od tego, że w opisywanym przypadku w rachubę wchodzi sprzeczne interesy i jednocześnie chroniące je konkurencyjne wartości rangi konstytucyjnej regulacje przejściowe ograniczono do przepisu art. 2. W jednostce tej zaproponowano, aby jedynie ci spośród uprawnionych, których roszczenia nie wygasły przed wejściem w życie ustawy, zostali objęci nowym, tj. 3-letnim terminem prekluzyjnym. Skądinąd takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie w tradycyjnie stosowanych regulacjach międzyczasowych, których przykładem może być m.in. art. XXXV w związku z art. XXXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny.

Zgodnie z art. 3 projektowanej ustawy, okres jej spoczywania ma być wyznaczony przez wskazanie konkretnej daty, a mianowicie 14 marca 2019 r. Takie ukształtowanie *vacatio legis* jest motywowane terminem, jaki Trybunał określił ustawodawcy w pkt II sentencji wyroku z dnia 7 marca 2018 r. na wykonanie tegoż orzeczenia.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>Ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska</i>	Data sporządzenia: 14 lutego 2019 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Marek Pęk	Źródło: wyrok TK
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Mirosław Reszczyński, legislator, 22 694 9192 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	Nr druku: 1069, 1069S, 1069X

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 7 marca 2018 r. (sygn. akt K 2/17) uznał art. 129 ust. 4 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* za niezgodny z *Konstytucją RP*.

Przepisy art. 129 ust. 1–2 stanowią, że jeśli w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości albo z jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części oraz odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.

W myśl art. 129 ust. 4 ww. ustawy z roszczeniem można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Przekroczenie terminu skutkuje wygaśnięciem przysługujących roszczeń.

TK uznał powyższy termin za zbyt krótki i ograniczający realną możliwość dochodzenia roszczeń, a tym samym naruszający prawo własności i inne prawa majątkowe poprzez odjęcie uprawnionym roszczeń o wykup lub odszkodowanie w następstwie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na wydłużeniu terminu na wystąpienie z roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części bądź o odszkodowanie za poniesioną szkodę w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska z 2 do 3 lat.

Oczekiwany efekt projektowanej regulacji będzie poprawa realnej możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby uprawnione.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na duże zróżnicowanie instytucji prawnych występujących w różnych systemach odstąpiono od dokonania porównania międzynarodowego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Uprawnieni do roszczeń o wykupienie nieruchomości lub jej części bądź o odszkodowanie za poniesioną szkodę w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska	Brak danych	–	Poprawa realnej możliwości dochodzenia roszczeń; lepsza ochrona prawa własności i innych praw majątkowych.
Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty, których działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania	Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodów; 16 województw, 314 powiatów i 2 477 gmin (stan na 01.01.2019).	Baza JST, MSWiA	Uwzględnianie roszczeń o wykupienie nieruchomości lub jej części bądź o odszkodowanie za poniesioną szkodę w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska w dłuższym terminie (3 lat).

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy w dniu 16 stycznia 2019 r. został przesłany do zaopiniowania: Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Ministrowi Finansów, Ministrowi Infrastruktury, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Środowiska, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Prokuraturii Generalnej RP, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Sądowi Najwyższemu, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Unii Właścicieli Nieruchomości, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Związkowi Województw RP. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 8 lutego 2019 r.

Minister Finansów zgadza się z przedstawioną w OSR konkluzją, że projektowana regulacja będzie miała wpływ na wzrost wydatków sektora finansów publicznych, a także tezą, że *w celu oszacowania skutków konieczne byłoby wystąpienie do jednostek samorządu terytorialnego o informacje na temat kształtowania się w przeszłości zobowiązań finansowych z tego tytułu oraz skali roszczeń zgłoszonych, ale nieuwzględnionych z uwagi na upływ terminu (...)*. Zdaniem Ministra dalsze prace nad projektem powinny być poprzedzone oszacowaniem skutków finansowych projektowanej ustawy dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w ocenie Ministra Finansów proponowany przepis przejściowy będzie skutkować ewentualnymi odszkodowaniami bez określenia terminu granicznego (tzn. działając wstecz, aż do dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 1 października 2001 r.), rodząc potencjalnie poważne skutki finansowe.

Minister Infrastruktury poinformował, że stanowisko Ministerstwa Infrastruktury do projektu przedstawi na posiedzeniu przedstawiciel Ministerstwa.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgłasza uwag do projektu.

Minister Sprawiedliwości poinformował, że opinia w zakresie rozwiązań zaproponowanych w projekcie znajduje się poza zakresem jego właściwości.

Minister Środowiska zwrócił uwagę, że projektowane rozwiązanie będzie negatywnie oddziaływać nie tylko na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, ale także finanse podmiotów prywatnych. Jak wynika bowiem z art. 136 ustawy w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Przyjęcie 5-letniego okresu pozwalającego na wystąpienie z roszczeniami – w opinii Ministra Środowiska – stawiałoby podmioty zobowiązane w stanie niepewności prawnej i ekonomicznej przez okres dłuższy niż obecnie. Minister Środowiska postuluje o skrócenie proponowanego terminu na zgłaszanie roszczeń. Ponadto zauważono, że konsekwencją przyjęcia proponowanego przepisu przejściowego będzie „odżycie” roszczeń, i to nawet tych z nich, które uległy już przedawnieniu na zasadach ogólnych. Powyższe rozwiązanie budzi szereg wątpliwości, ponieważ ingeruje w już ukształtowane stosunki prawne i narusza pewność obu stron stosunku co do przysługujących im możliwych do wyegzekwowania praw i obowiązków. Podważa więc istotę przedawnienia i dawności, jako instytucji koniecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych. Co więcej, jego przyjęcie może spowodować istotne, trudne do przewidzenia skutki finansowe dla podmiotów odpowiedzialnych za zaspokajanie roszczeń (Skarbu Państwa, js.t. oraz podmiotów których działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania). Kumulacja tych roszczeń może generować znaczące, trudne do udźwignięcia, obciążenia finansowe dla poszczególnych jednostek zobowiązanych do wypłaty odszkodowań. W związku z powyższym zasadne wydaje się w opinii Ministra Środowiska usunięcie z projektu proponowanego art. 2.

Prokuratoria Generalna RP zauważyła, że wydłużenie terminu prekluzyjnego z dwóch do pięciu lat nie jest jedynym rozwiązaniem realizującym wyrok Trybunału Konstytucyjnego. W pełni dopuszczalne byłoby również pozostawienie terminu dwuletniego z jednoczesną zmianą w art. 129 ust. 4 instytucji prekluzji na instytucję przedawnienia. Rozważenia również wymaga wprowadzenie przepisu przejściowego skutkującego „odżyciem” roszczeń, które już wygasły na podstawie dotychczasowych przepisów. Ponadto Prokuratoria RP zwróciła uwagę, że przepis art. 129 ust. 4 ustawy znajduje zastosowanie również do roszczeń związanych z ustanowieniem stref ograniczonego użytkowania, zaś zgodnie z przepisem art. 136 ust. 2 obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania – w wielu wypadkach są to podmioty prywatne. Tym samym „reaktywacja” roszczeń właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości mogłaby zostać uznana za naruszenie „interesów w toku” tych podmiotów. W związku z powyższym – w opinii Prokuraturii – poważnego rozważenia wymaga rezygnacja z przepisu przejściowego zawartego w art. 2 projektu.

W opinii **Sądu Najwyższego** znaczne wydłużenie terminu uznawanego za termin zawity stawia w nowym świetle problem jego roli. Nie jest całkowicie jasne, jak należy rozumieć w tym kontekście zwrot „wystąpienie z roszczeniem”. Wydłużenie w opiniowanym projekcie dotychczasowego terminu zawitego nasila wątpliwości co do interpretacji pojęcia takiego wystąpienia i może rzutować na potrzebę reinterpretacji zwrotu „wystąpić z roszczeniem”. Ponadto, zdaniem Sądu, o ile wydłużenie terminu dotyczącego roszczeń jeszcze niewygasłych można zaakceptować, to „odżycie” roszczeń, które już wcześniej przestały istnieć, jest bardzo kontrowersyjne. Takie rozwiązanie rażąco narusza funkcję stabilizacyjną prawa, zapewnienie pewności i bezpieczeństwa obrotu. wadliwe jest rozwiązanie intertemporalne polegające na odżywaniu roszczeń wygasłych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w dodatku bez ograniczenia czasowego (wstecznego).

Związek Powiatów Polskich negatywnie ocenia przepis przejściowy zawarty w art. 2 projektowanej ustawy, umożliwiający wystąpienie w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy z roszczeniem, w przypadku którego termin upłynął przed dniem wejścia w życie projektowanej regulacji; otwiera to drogę dochodzenia roszczeń, które uległy przedawnieniu nawet piętnaście lat temu. Związek zwrócił również uwagę na brak oszacowania skali wielkości roszczeń oraz małą elastyczność budżetów samorządowych.

Związek Województw RP przekazał opinię do projektu otrzymaną z województwa wielkopolskiego. W opinii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego należy doprecyzować przesłanki roszczenia i sposób szacowania wielkości odszkodowania, a także jednoznacznie wskazać, w jakich sytuacjach może mieć miejsce wykup nieruchomości, a w jakich wypłata odszkodowania, lub stwierdzić, że zależy to od woli uprawnionego. Zauważono również, że należy jednoznacznie stwierdzić, że zobowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten podmiot, który pierwotnie daną formę ochrony przyrody utworzył, a inny podmiot tylko w takim zakresie w jakim zwiększył ograniczenia w korzystaniu z danej nieruchomości. Ponadto Związek poinformował, że województwo świętokrzyskie przesłało informację o braku uwag do projektu.

Opinię do projektu przekazało również Stowarzyszenie Przyjazne Lotniska, Gmina Ożarowice, Stowarzyszenie Przyjaciół Przeźmierowa i Baranowa oraz jedna osoba fizyczna.

Stowarzyszenie Przyjazne Lotniska popiera projekt w zakresie wydłużenia poszkodowanym terminu zawitego na zgłaszanie roszczeń. W ocenie Stowarzyszenia sprawy przeciwko Skarbowi Państwa lub samorządom na gruncie art. 129 ust. 1 i 2 ustawy mają charakter incydentalny, a rzeczywistymi adresatami roszczeń są przede wszystkim zakłady znacząco oddziałujące na środowisko, wymienione w art. 135 ust. 1 i 2 ustawy. W związku z tym podmioty te powinny dysponować środkami na zaspokojenie roszczeń swoich sąsiadów.

Gmina Ożarowice popiera projektowaną nowelizację, a szczególnie przepis przejściowy zawarty w art. 2 projektu, względnie proponując, aby ustawodawca zrezygnował z prekluzji roszczeń na rzecz terminu ogólnego z art. 118 *Kodeksu cywilnego*.

Stowarzyszenie Przyjaciół Przeźmierowa i Baranowa postuluje zastąpić termin zawity terminem przedawnienia roszczeń z jednoczesnym odniesieniem się do szczegółowych regulacji tych terminów w ustawie *Kodeks cywilny* (art. 117–125 *Kodeksu cywilnego*). Stowarzyszenie popiera przepis przejściowy zawarty w art. 2 projektowanej ustawy. Ponadto w opinii Stowarzyszenia nowe regulacje jedynie w marginalnym zakresie dotyczyć będą Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, bowiem odnoszą się w głównej mierze do obszarów ograniczonego użytkowania wokół cywilnych portów lotniczych, które są spółkami prawa handlowego.

Zgodnie z opinią przekazaną przez osobę fizyczną projekt idzie w dobrym kierunku, jednak w obecnej formie narusza szereg przepisów Konstytucji oraz prawa własności. Projektowane rozwiązania w opinii tej osoby naruszają również zasady współżycia społecznego i prawa obywateli. Przedstawiono postulat wydłużenia terminu do 20 lat.

Uwagi zgłoszone przez Ministra Środowiska, Prokuratorię Generalną RP, Sąd Najwyższy, Związek Powiatów Polskich w zakresie zmiany terminu na zgłoszenie roszczeń z projektowanych 5 lat do 3 lat oraz usunięcia przepisu przejściowego zawartego w art. 2 projektu, umożliwiającego wystąpienie w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy z roszczeniem, w przypadku którego termin upłynął przed dniem wejścia w życie projektowanej regulacji, **zostały uwzględnione**.

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania:												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja będzie miała wpływ na wzrost wydatków sektora finansów publicznych – w zakresie budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Zgodnie bowiem z art. 134 ustawy – <i>Prawo ochrony środowiska</i> obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są właściwa jednostka samorządu terytorialnego – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego, bądź reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody.</p> <p>W związku z wydłużeniem terminu na wystąpienie z roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części bądź o odszkodowanie za poniesioną szkodę w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, można przypuszczać, że nastąpi wzrost liczby zgłaszanych roszczeń, a w konsekwencji również wzrost liczby wykupowanych nieruchomości oraz wypłacanych odszkodowań.</p> <p>Z uwagi na brak odpowiednich statystyk oszacowanie skutków finansowych projektowanego rozwiązania w ujęciu pieniężnym i ilościowym na obecnym etapie prac legislacyjnych nie jest możliwe. W celu oszacowania skutków konieczne byłoby wystąpienie do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów zarządzających portami lotniczymi o informacje na temat kształtowania się w przeszłości zobowiązań finansowych z tego tytułu oraz skali roszczeń zgłoszonych, ale nieuwzględnionych z uwagi na upływ terminu. Należy jednak zauważyć, że w praktyce przeprowadzenie takiego badania mogłoby okazać się czasochłonne oraz problematyczne ze względu na koszt i obciążenie jednostek związane z pozyskaniem odpowiednich danych.</p> <p>Ponadto należy mieć na uwadze, iż w myśl przepisów ustawy ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości, a więc wartość wykupowanych nieruchomości oraz wysokość wypłacanych odszkodowań są bardzo zróżnicowane, co również może mieć wpływ na trudności w oszacowaniu skutków projektowanego rozwiązania.</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Minister Środowiska przekazał informacje na temat potencjalnych wydatków podmiotów zarządzających portami lotniczymi z tytułu wypłat odszkodowań wynikających z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Port Lotniczy Katowice szacuje, że <u>w przypadku wydłużenia terminów zgłaszania roszczeń do 5 lat kwoty odszkodowań mogą wynieść od 173 do ponad 818 mln zł;</u> • Port Lotniczy w Poznaniu szacuje, że <u>w przypadku przywrócenia terminu zawitego do zgłaszania roszczeń</u> suma wezwań dla nieruchomości może wynieść 252 mln zł; • Port Lotniczy w Gdańsku szacuje, że skutki finansowe <u>z tytułu wniosków, które nie zostały złożone z uwagi na upływ dwuletniego okresu składania roszczeń o odszkodowanie,</u> mogą wynieść około 100 mln zł; 											

	<ul style="list-style-type: none"> W 2013 r. do Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” wpłynęło 4 701 wezwań do próby ugodowej na łączną kwotę ponad 72 mld zł. <p>Z informacji przekazanych przez Prokuratorię Generalną RP wynika, że Prokuratoria wykonywała czynności zastępstwa procesowego w sprawach dotyczących utworzenia stref ograniczonego użytkowania wokół lotnisk wojskowych w Łasku i w Krzesinach – zidentyfikowano łącznie 263 sprawy dotyczące roszczeń przekraczających 50 tys. zł (brak jest danych dotyczących mniejszej wartości przedmiotu sporu), z tego 114 dotyczyło strefy wokół lotniska w Łasku, a 149 – stref wokół lotniska w Krzesinach. Łączne zasądzenia z tytułu spraw zakończonych w Prokuraturii wyniosły razem około 8,5mln zł (z tego około 3,4 mln zł dla lotniska w Łasku oraz około 5,1 mln zł dla lotniska w Krzesinach) – dane nie uwzględniają spraw prowadzonych przez właściwe organy własnymi siłami.</p> <p>Należy podkreślić, że powyższe dane są jedynie fragmentaryczne i nie odzwierciedlają globalnej skali zjawiska, jednak mogą obrazować znaczne rozmiary potencjalnych skutków finansowych projektowanych rozwiązań.</p>
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Projektowana regulacja w związku z wydłużeniem terminu na wystąpienie z roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części bądź o odszkodowanie za poniesioną szkodę w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska z 2 do 3 lat poprawi realną możliwość dochodzenia roszczeń przez osoby uprawnione oraz polepszy ochronę prawa własności i innych praw majątkowych tej grupy obywateli.</p> <p>Projektowane rozwiązania mogą mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców. Przepis art. 129 ust. 4 ustawy znajduje zastosowanie również do roszczeń związanych z ustanowieniem stref ograniczonego użytkowania, zaś zgodnie z przepisem art. 136 w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania – w wielu wypadkach są to podmioty prywatne.</p> <p>Przyjęcie dłuższego (3-letniego) okresu pozwalającego na wystąpienie z powyższymi roszczeniami wydłuży okres niepewności prawnej i ekonomicznej tych podmiotów np. w zakresie planowania oraz kończenia spraw związanych z regulowaniem zobowiązań wobec właścicieli nieruchomości, może powodować także konieczność ograniczenia innych działań, w tym inwestycyjnych, z uwagi na konieczność przeznaczenia środków na zaspokojenie powstałych roszczeń, a w skrajnych przypadkach trudności finansowe (np. utratę płynności).</p>						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu	Nie dotyczy.
------------------	--------------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.