



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Irena LIPOWICZ

Warszawa, *12 września 2011*

RPO-286012-IV/98/ZA

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan
dr hab. inż. Andrzej Kraszewski
Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze,

I.

Wpływa do mnie wiele skarg wskazujących na znaczne ograniczenia praw właścicieli nieruchomości należących do sieci obszarów Natura 2000 oraz nieruchomości znajdujących na liście proponowanych obszarów tej sieci. Istniejące ograniczenia w zagospodarowaniu tych nieruchomości często uniemożliwiają ich wykorzystanie zgodnie z wolą właściciela, co obniża również wartość rynkową tych nieruchomości i znacząco utrudnia sprzedaż nieruchomości na wolnym rynku lub obciążenie jej prawami rzeczowymi bądź obligacyjnymi. Ze skarg wpływających do mojego Biura wynika zaś, iż roszczenia o wykup lub odszkodowanie przewidziane przez ustawę o ochronie przyrody nie chronią wystarczająco praw właścicieli i nie mogą być uznane za efektywne środki gwarantujące poszanowanie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności przewidzianej przez art. 21 Konstytucji. Nie zapewniają także równej ochrony wszystkich praw majątkowych wynikającej z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

II.

Przepisy ustanawiające sieć obszarów Natura 2000 są wdrożeniem w polskim prawie postanowień dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków, tzw. "dyrektywy ptasiej", oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG

z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, tzw. „dyrektywy siedliskowej”.

Zgodnie z art. 27 ust.1 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.) projektowane obszary Natura 2000 umieszcza się na liście sporządzanej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i po przyjęciu uchwałą Rady Ministrów przekazuje Komisji Europejskiej. Umieszczenie obszaru na tej liście powoduje objęcie nieruchomości znajdujących się na terenie tego obszaru ograniczeniami określonymi w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody. Ustęp pierwszy tego artykułu odnosi się do obszarów Natura 2000 zabraniając podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Ustęp drugi tego artykułu rozciąga powyższe zakazy na proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 omawianej ustawy, do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk. Obszary zatwierdzone jako należące do sieci obszarów Natura 2000 są określane rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska.

Procedura ta, a w szczególności charakter prawny listy, o której mowa w art. 27 ust. 1 ust. 3 pkt omawianej ustawy, wzbudza szereg wątpliwości natury konstytucyjnej, które były już przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Środowiska (pisma z dnia 17 listopada 2008 r. i 29 października 2009 r. w sprawie RPO - 598489/08). Wystąpienia te - jak do tej pory - nie spowodowały oczekiwanych przez Rzecznika rezultatów w postaci podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania dostrzeżonych nieprawidłowości.

Polskie prawo nie wprowadza odrębnych roszczeń mających rekompensować ograniczenie korzystania z nieruchomości podmiotom, którym przysługuje prawo własności lub prawa rzeczowe do nieruchomości objętych siecią Natura 2000 lub wykazanych na liście obszarów mających znaczenie dla wspólnoty. Roszczeń takich nie wprowadza bowiem art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, który przewiduje jedynie możliwość zawierania umów z właścicielem lub posiadaczem nieruchomości, jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000. W umowach tych określa się wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za

wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utratę dochodów wynikająca z wprowadzonych ograniczeń. Zawarte w tym przepisie sformułowanie „(..)regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru (...)” wskazuje raczej na kompetencyjny charakter tego przepisu, który stanowi upoważnienie dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska do zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących dostosowania nieruchomości do wymogów ochrony obszaru Natura 2000. Ponadto na przeszkodzie uznaniu, iż przepis ten przyznaje właścicielom lub posiadaczom nieruchomości roszczenie o zawarcie takiej umowy stoi brak wskazania warunków, w których właściciel lub posiadacz nieruchomości mógłby wystąpić z żądaniem zawarcia takiej umowy. Z tego powodu nie sposób przyjąć, wbrew niektórym głosom wyrażanym w doktrynie, iż przepis ten nakłada na organ jakikolwiek obowiązek zawarcia takiej umowy, a właścicielom przyznaje odpowiednie roszczenie. Ponadto już sama treść tego przepisu wskazuje, iż możliwość zawarcia takiej umowy powstaje tylko wtedy, gdy właściciel musi aktywnie podejmować działania dostosowujące jego nieruchomość do wymogów ochrony obszaru Natura 2000. Bez wątplenia poza zakresem tego przepisu są sytuacje, gdy względy ochrony obszaru Natura 2000 nie wymagają podjęcia od właściciela lub posiadacza nieruchomości żadnych działań dostosowawczych, ale sprowadzają się do nakazu biernego znoszenia nałożonych ograniczeń czy zakazu np. gospodarczego wykorzystywania nieruchomości w przyszłości.

Wydaje się jednak, iż właściciele nieruchomości objętych siecią Natura 2000 mogą korzystać z roszczeń przewidzianych przez art. 129 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. z 2008 r., Dz. U. Nr 25, poz. 150 ze zm. - dalej jako p.o.ś.). Przepis ten przyznaje roszczenie o wykup nieruchomości, jeżeli korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Alternatywnie przepis ten przyznaje również roszczenie o odszkodowanie za szkodę wynikającą z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Możliwość wnoszenia takich roszczeń jest ograniczona przez art. 129 ust. 4 p.o.ś., który wprowadza dwuletni termin na ich zgłoszenie, liczony od wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

III.

W ocenie Rzecznika regulacja przewidująca wygaśnięcie po upływie stosunkowo krótkiego okresu uprawnienia do podnoszenia roszczeń mających rekompensować właścicielom i podmiotom praw rzeczowych do nieruchomości ograniczenie ich praw w imię ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa ekologicznego, budzi wątpliwości co do swojej zgodności z normami konstytucyjnymi.

Należy tu zastrzec, iż Rzecznik nie kwestionuje w żaden sposób powszechnie podzielanego w piśmiennictwie prawniczym oraz orzecznictwie sądów konstytucyjnych i powszechnych poglądu, że nawet najszersze prawo podmiotowe do rzeczy, jakim jest prawo własności, nie jest prawem nieograniczonym.

Ograniczenia uprawnień wynikających z prawa własności nie mogą jednak iść zbyt daleko i trwale pozbawiać właścicieli korzyści wynikających z tego prawa. Ochrona prawa własności jest naczelną zasadą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej wyrażoną przez art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza gwarantuje ponadto każdemu poszanowanie jego podmiotowego prawa do własności (art. 64 ust. 1), a także proklamuje równą dla wszystkich ochronę prawa własności (art. 64 ust. 2). Powyższe unormowania konstytucyjne wskazują na istotne znaczenie prawa własności i konieczność bardzo ostrożnego wazenia wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Przepisy ograniczające prawo własności muszą także ściśle przestrzegać zasadę proporcjonalności ograniczeń, aby nie doprowadziły one do naruszenia istoty prawa własności.

Stopień ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości wynikający z art. 33 ustawy o ochronie przyrody będzie się różnił w przypadku konkretnych nieruchomości w zależności od rodzaju siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Jednakże potencjalne ograniczenia uprawnień właścicielskich na podstawie tego przepisu mogą być bardzo poważne, zabrania on bowiem w istocie podejmowania jakichkolwiek działań mogących nie tylko samodzielnie, ale także pośrednio poprzez inne działania, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Konieczność powstrzymywania się od takich działań może spowodować, iż prawo własności nieruchomości objętej ochroną w ramach sieci obszarów Natura 2000 zostanie wyzute z wszystkich uprawnień mogących przynosić korzyści majątkowe dla właściciela, co w przypadku prawa o charakterze głównie majątkowym może je pozbawić wszelkiego znaczenia. W takich właśnie sytuacjach, tak znaczące ograniczenie prawa własności daje się pogodzić z zakazem naruszania jego istoty

tylko wówczas, gdy regulacje wprowadzające takie ograniczenia powiązane są z mechanizmami rekompensującymi właścicielowi nieruchomości istnienie tych ograniczeń lub umożliwiającymi wyzbycie się przez właściciela takiej nieruchomości. Postulat ten wydaje się być spełniony przez regulację zawartą w art. 129 ust. 1 p.o.ś., która przyznaje roszczenie o wykup nieruchomości, jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z niej lub z jej części prowadzi do uniemożliwienia (istotnego ograniczenia) dotychczasowego sposobu jej wykorzystywania lub potencjalnego jej wykorzystania w przyszłości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, i roszczenie odszkodowawcze za szkodę wynikającą z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Jednakże przewidziany przez ust. 4 tego artykułu dwuletni termin na podnoszenie tych roszczeń liczony od wejścia w życie ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości powoduje, że po upływie tego terminu właściciel nieruchomości jest zmuszony znosić nawet bardzo istotne ograniczenia jego uprawnień do korzystania z nieruchomości, nie otrzymując w zamian żadnej rekompensaty.

Należy przy tym dostrzegać, iż nie jest w zasadzie możliwe określenie a priori wszelkich działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w szczególności jest to utrudnione w przypadku przedsięwzięć mogących taki skutek wywrzeć pośrednio, w wyniku kumulacji różnych oddziaływań, które samodzielnie negatywnych skutków nie wywołują. Nie można także wykluczyć, iż dotychczasowy sposób zagospodarowania nieruchomości, niewywołujący negatywnych oddziaływań na cele ochrony obszaru Natura 2000 w momencie wejścia w życie rozporządzenia, może spowodować negatywne oddziaływania w przyszłości na skutek kumulacji z innymi działaniami. W związku z powyższym właściciel nieruchomości może nie zdawać sobie sprawy, iż wejście w życie rozporządzenia obejmującego konkretną nieruchomość siecią obszarów Natura 2000 uniemożliwia lub istotnie ogranicza mu korzystanie z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Natomiast w momencie, gdy poweźmie on wiedzę o powstałych ograniczeniach, skorzystanie z roszczeń przewidzianych przez art. 129 p.o.ś. może być już niemożliwe ze względu na upływ terminów powodujących ich wygaśnięcie.

Kwestia stopnia dopuszczalności ograniczenia uprawnień właścicielskich była już kilkakrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z nich, że istotę tego problemu konstytucyjnego sprowadzić można do kwestii, czy ograniczenie prawa własności (innych praw majątkowych) w interesie publicznym zawsze powinno wiązać się

z obowiązkiem współuczestnictwa państwa w ponoszeniu kosztów tego ograniczenia. Odnosząc się do tak sformułowanego problemu Trybunał w wyroku z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007/9/102) wskazuje, iż: *„Co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad korzyści przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wyłączenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władzę publiczną”*.

Z kolei w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99, OTK 2000/6/190) Trybunał stwierdził, iż: *„w przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa następuje w sytuacji, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 konstytucji (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, a także 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 78). W przypadku prawa własności "przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania korzyści lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności" (T Dybowski, op.cit. s. 321)."*

W ocenie Rzecznika sytuacja, w której właściciel nieruchomości musi znosić bardzo daleko idące zakazy zagospodarowania i korzystania z nieruchomości, wynikające z przepisów ochrony środowiska i nie ma możliwości wyzbycia się nieruchomości na rzecz podmiotów publicznych, może stanowić ukrytą formę wyłączenia. W wyniku objęcia nieruchomości siecią obszarów Natura 2000 to na właściciela nieruchomości przerzucony jest ciężar utrzymywania środowiska naturalnego w odpowiednim stanie, co częstokroć wymaga znacznego ograniczenia korzystania z nieruchomości przez jej właściciela. Aby można mówić w takiej sytuacji o zachowaniu zasady proporcjonalności niezbędne jest zapewnienie właścicielowi nieruchomości odpowiednich roszczeń, aby mógł on wyegzekwować od podmiotów publicznych środki rekompensujące konieczność znoszenia istotnego ograniczenia praw podmiotowych w interesie publicznym.

IV.

Jak wyżej wskazano, w ocenie Rzecznika warunkiem dopuszczalności ograniczenia podstawowych uprawnień wynikających z prawa własności jest zapewnienie podmiotom, których prawa zostały ograniczone, odpowiednich środków prawnych, za pomocą których mogłyby one dochodzić odpowiedniej rekompensaty. Środki te powinny w równej mierze przysługiwać wszystkim podmiotom, których prawa zostały ograniczone. Obecna regulacja art. 129 ust. 4 p.o.ś. - przez wprowadzenie terminów prekluzyjnych - takiej równej możliwości ochrony swoich praw wszystkim podmiotom jednak nie zapewnia. Należy więc ją uznać za sprzeczną z zasadą równej ochrony praw majątkowych przewidzianą przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się również na ścisłe powiązanie art. 32 ust. 1 z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27), Trybunał wyjaśnił zarazem, że *"równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne"*.

Istotą normatywnego sensu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślana w orzecznictwie zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Wyklucza to zróżnicowanie ochrony własności o charakterze podmiotowym, chyba że jest ono uzasadnione pod względem przedmiotowym związanym z istotną odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych (w nowszym orzecznictwie TK: wyrok z dnia 26 maja 2009 r. sygn. SK 32/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 70, wyrok z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. SK 20/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 82, wyrok z dnia 8 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Zasada równej ochrony praw majątkowych wywodzi się z zasady równości, co do której w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowały się czytelne i jasne standardy. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (wyrok TK z dnia 3

września 1996, sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, s. 280). Cechą taką w przypadku właścicieli nieruchomości, których prawo własności podlega ograniczeniom, jest stopień ingerencji w możliwość korzystania z uprawnień właścicielskich. Jeżeli jest on taki sam lub porównywalny, to także środki prawne mające rekompensować ograniczenie prawa własności powinny w takim stopniu przysługiwać wszystkim podmiotom, których prawa zostały ograniczone.

Porównując analizowaną regulację prawną z analogicznymi regulacjami przewidującymi ograniczenie praw właściciela nieruchomości w interesie publicznym należy zauważyć, iż inne ustawy przyznające roszczenia o wykup lub odszkodowanie w przypadku uniemożliwienia (bądź istotnego ograniczenia) dotychczasowego sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z regulacji planistycznych bądź realizacji infrastrukturalnych, nie zawierają przepisów wprowadzających prekluzję takich roszczeń. Dochodzenie roszczeń określonych przez art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), art. 124 ust. 5, art. 126 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.), art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.) nie jest ograniczone żadnym terminem. Także przed wejściem w życie ustawy Prawo ochrony środowiska właściciele nieruchomości, z których korzystanie w sposób dotychczasowy na skutek objęcia ich ochroną byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami posiadali nieograniczone terminem roszczenie o wykup lub zamianę nieruchomości w oparciu o art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t. jedn.: Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.). Wygaśnięcie tych roszczeń (z dniem 30 czerwca 2004 r.) zostało wprowadzone dopiero przez przepisy wprowadzające ustawę Prawo ochrony środowiska.

Wprowadzenie prekluzji roszczeń o wykup nieruchomości lub odszkodowanie wobec właścicieli nieruchomości, z których korzystanie jest ograniczone ze względu na ochronę środowiska, znacząco pogarsza sytuację prawną tych właścicieli w porównaniu do właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami w zagospodarowaniu z innych przyczyn uwarunkowanych interesem publicznym. Ustawodawca różnicuje więc sytuację prawną podmiotów, które wykazują tę samą cechę relewantną. Wszystkie powyższe regulacje odnoszą się bowiem do sytuacji, w których właściciel nieruchomości musi tolerować ograniczenie swoich uprawnień do korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób ze względu na

interes publiczny. W sytuacjach tych mamy do czynienia z ograniczeniami tożsamych praw majątkowych (własności lub rzeczowych praw do nieruchomości), analogicznym sposobem tego ograniczenia (uniemożliwienie bądź istotne utrudnienie w dotychczasowym korzystaniu z nieruchomości) oraz z tożsamymi co do zasady roszczeniami (wykup lub odszkodowanie). Jakkolwiek w każdym z przypadków tych ograniczeń racje uzasadniające ich wprowadzenie są nieco inne, to jednak wszystkie one mieszczą się w szeroko rozumianym pojęciu interesu publicznego (społecznego).

Z powyższego wynika, iż ustawodawca znacznie słabiej chroni prawa właścicieli nieruchomości, z których korzystanie jest ograniczone ze względu na ochronę środowiska, niż czyni to w stosunku do właścicieli innych nieruchomości objętych ograniczeniami ze względu na dobro wspólne. To odmienne traktowanie może więc być uznane za naruszenie zasady równej ochrony wszelkich praw majątkowych wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

V.

Należy także wskazać, iż w przypadku nieruchomości położonych na obszarach znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, ale niezaliczonych jeszcze rozporządzeniem do sieci obszarów Natura 2000, wątpliwą jest sama dopuszczalność korzystania z wyżej wskazanych roszczeń. Termin dochodzenia roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. liczy się bowiem od momentu wejścia w życie powszechnie obowiązującego przepisu prawa wprowadzającego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Natomiast dla wprowadzenia ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w sposób określony przez art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nie jest konieczne wydanie żadnego aktu powszechnie obowiązującego prawa. Ograniczenia te wynikają z umieszczenia obszarów obejmujących te nieruchomości na liście sporządzanej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i po przyjęciu uchwałą Rady Ministrów przekazywanej Komisji Europejskiej. Lista ta nie jest jednak promulgowana w żadnym oficjalnym dzienniku urzędowym, a zatem w świetle przepisów Konstytucji nie stanowi aktu powszechnie obowiązującego prawa. Ponieważ lista nie „wchodzi w życie” w rozumieniu art. 129 ust. 4 p.o.ś., nie da się ustalić, w jakim terminie ewentualne roszczenia można byłoby zgłaszać.

Pominięcie w art. 129 ust. 4 p.o.ś. listy obszarów zatwierdzonej uchwałą Rady Ministrów, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, rodzi

przypuszczenie, że podmioty, którym przysługuje prawo własności lub prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się na tej liście, nie mogą w oparciu o art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. podnosić roszczeń o wykup nieruchomości lub odszkodowanie. Skoro bowiem art. 129 ust. 4 p.o.ś. wprowadza dwuletni termin na zgłoszenie roszczeń odnoszących się do nieruchomości, na których ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości wprowadzono powszechnie obowiązującymi aktami stanowienia prawa, to regulacja prawna przewidująca możliwość bezterminowego podnoszenia powyższych roszczeń wobec nieruchomości objętych ograniczeniami zagospodarowania wynikającymi zaledwie z umieszczenia ich na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy w oczywisty sposób byłaby sprzeczna z normami konstytucyjnymi i zasadą racjonalności ustawodawcy. Brak jest bowiem jakichkolwiek konstytucyjnie uzasadnionych podstaw do różnicowania możliwości podnoszenia roszczeń przez podmioty prawa charakteryzujące się taką samą cechą relewantną jaką jest poddanie nieruchomości takim samym ograniczeniom w zagospodarowaniu określonym w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jedynym elementem różnicującym sytuację tych podmiotów jest forma wprowadzenia tych ograniczeń, która jednak nie ma znaczenia dla możliwości korzystania ze swoich praw do nieruchomości przez podmioty uprawnione - sam zakres tych ograniczeń może bowiem być identyczny. Brak jest także uzasadnienia dla korzystniejszego traktowania właścicieli nieruchomości znajdujących się na liście z art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody przez przyznanie im bezterminowej możliwości podnoszenia omawianych roszczeń, skoro nieruchomości te nie są jeszcze w sposób trwały objęte ograniczeniami w zagospodarowaniu i korzystaniu.

Powyższa argumentacja prowadzi do konkluzji, iż ustawodawca uchwalając regulację zawartą w art. 129 ust. 1 - 4 p.o.ś. nie przyznał roszczeń określonych w tych przepisach właścicielom nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami w zagospodarowaniu z mocy art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Ta teza staje się szczególnie istotna w kontekście niedawnego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 29 marca 2011 r. (skarga nr 33949/05 - *Potomscy przeciwko Polsce*). W wyroku tym Trybunał analizując zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez przepisy ograniczające zagospodarowanie nieruchomości ze względu na ochronę dziedzictwa architektonicznego wskazał, iż każda ingerencja w niezakłócone korzystanie z prawa własności

powinna zapewniać właściwą równowagę (*fair balance*) pomiędzy interesem publicznym (*general interest of the community*) a wymaganiami ochrony fundamentalnych praw jednostki. Trybunał powtarza, że rzeczywiste i skuteczne korzystanie z prawa chronionego Artykułem 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, nie polega jedynie na obowiązku powstrzymania się przez państwo od ingerencji, ale także prowadzi do powstania obowiązku działań pozytywnych (*Broniowski przeciwko Polsce*, nr 31443/96, § 143).

W ramach tych działań władze publiczne powinny przyznać właścicielom nieruchomości takie środki prawne, które skutecznie zapewnią im należyte korzystanie z ich własności („*effective enjoyment of his possessions*”). W szczególności oznacza to, że państwa zobowiązane są wprowadzić mechanizmy sądowe dla skutecznego rozstrzygania sporów o ochronę prawa własności (w tym także sporów dotyczących możliwości wykorzystania wynikających z tego prawa uprawnień) oraz zapewnić zgodność tych mechanizmów z gwarancjami materialnymi i procesowymi zapisanymi w Konwencji. Jest to istotne zwłaszcza w sprawach, gdy to Państwo jest stroną sporu z jednostką (*Plechanow przeciwko Polsce*, wyrok z 7 lutego 2009 r., sprawa nr 22279/04). Trybunał podkreślał także wagę świadomości właściciela w momencie jej nabywania o ograniczeniach związanych z tym prawem, w tym o możliwych przyszłych ograniczeniach (zob. *Łącz przeciwko Polsce*, skarga nr 22665/02).

W ocenie Rzecznika powyższe stanowisko Trybunału może być odniesione do analogicznych ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości wynikających z ochrony środowiska, a w szczególności do sytuacji właścicieli nieruchomości znajdujących się na liście z art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Istotna w tym kontekście może być uwaga Trybunału dotycząca świadomości ograniczeń dotyczących nieruchomości przez jej nabywcę. Powyżej wspomniana lista nieruchomości nie jest bowiem promulgowana, co oznacza, iż nabywca nieruchomości znajdującej się na tej liście może nie mieć świadomości ograniczenia możliwości korzystania z uprawnień właścicielskich wobec takiej nieruchomości. W konsekwencji nie można wykluczyć, iż w przypadku wniesienia skarg przez właścicieli nieruchomości dotyczących naruszenia Protokołu nr 1 do Konwencji Trybunał uwzględni owe skargi.

VI.

Reasumując powyższe rozważania wskazuję, iż konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia prekluzyjnego terminu na dochodzenie roszczeń

wskazanych w art. 129 ust. 1 - 3 p.o.ś. oraz przyznanie odpowiednich roszczeń właścicielom nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami w zagospodarowaniu z mocy art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Wydaje się przy tym, iż już samo usunięcie treści art. 129 ust. 4 p.o.ś. mogłoby umożliwić właścicielom wyżej wskazanych nieruchomości skorzystanie z roszczeń wskazanych w ustępach 1-3 tego artykułu. Ze względu jednak na wątpliwości co do prawnego charakteru listy z art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody oraz pewnej tymczasowości ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości położonych na obszarach na niej wskazanych, zasadnym się wydaje oddzielne uregulowanie kwestii roszczeń przysługujących właścicielom tych nieruchomości.

W związku z tym na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) wnoszę o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia wyżej wskazanych nieprawidłowości, które *de lege lata* naruszają konstytucyjne prawa właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na ochronę środowiska naturalnego.

Łezos wyrosy szeculm

Jana Jipowin