



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7002.55.2014.ZA

**Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa**

### **Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.)

#### **wnoszę o stwierdzenie, że:**

art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2016 r, poz. 672 ze zm.) jest niezgodny z:

- art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 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 zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

#### **Uzasadnienie**

**I) Przywołanie treści kwestionowanego przepisu wraz z wykładnią, opis powiązanych z nim norm oraz innych uregulowań o analogicznym charakterze.**

**a)** Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wiele skarg obywateli skarżących się na objęcie należących do nich nieruchomości regulacjami prawnymi, ograniczającymi możliwość

wykonywania uprawnień właścicielskich ze względu na ochronę środowiska. W swoich skargach wskazują także na problemy z uzyskaniem należnej rekompensaty za ograniczenie ich prawa własności wynikające z niezgłoszenia roszczenia w przewidzianym przez prawo krótkim terminie.

W oparciu o te skargi Rzecznik dokonał analizy właściwych przepisów prawnych, której wynikiem było powzięcie istotnych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją regulacji prawnej, zawartej w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. - dalej jako p.o.ś.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „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”. Przepis ten odnosi się do roszczeń z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., którymi są:

- a) roszczenie właściciela o wykup (ust. 1),
- b) roszczenie właściciela o odszkodowanie (ust. 2),
- c) roszczenie użytkownika wieczystego o wykup i odszkodowanie oraz roszczenie osoby, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, o odszkodowanie (ust. 3).

W ramach roszczenia o wykup właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, 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. Roszczenie o odszkodowanie uprawnia właściciela nieruchomości do żądania odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a szkoda ta obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenia te, z mocy art. 129 ust. 3 p.o.ś., przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie o odszkodowanie także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

**b)** Przesłanką powyższych roszczeń jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, co jakkolwiek nie zostało literalnie w treści art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. zapisane, to jednak w sposób ewidentny wynika z wykładni systemowej. Przesądza o tym chociażby usytuowanie tego przepisu w ustawie Prawo ochrony środowiska, a w jej ramach – w Dziale IX zatytułowanym „Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska”. Zgodnie z art. 130 p.o.ś. ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez:

- 1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody;

2) ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne;

3) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.

Ograniczenia wprowadzone przez poddanie obszarów lub obiektów ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. jedn. z 2013 r., Dz. U. poz. 627 ze zm. – dalej jako u.o.p.) to przede wszystkim szereg zakazów dotyczących m.in. sposobów zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów (art. 15 ust. 1), a także zezwolenia na wprowadzenie takich zakazów wobec nieruchomości wchodzących w skład parków krajobrazowych (art. 17 ust.1) lub położonych na obszarach chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1). Ustawa ta w art. 33 ust. 1 wprowadza również zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Przepis ten stosuje się odpowiednio do tzw. „proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty”, tj. proponowanych obszarów sieci Natura 2000, które do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk (art. 33 ust. 2 u.o.p.) objęte są ochroną tymczasową (art. 33 ust. 2 u.o.p.). Szeroki katalog zakazów może także dotyczyć pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 45 ust. 1 u.o.p.).

Wskazane w art. 130 p.o.ś. ograniczenia własności nieruchomości ze względu na środowisko, odwołujące się do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t. jedn. Dz.U.2015.469 ze zm. – dalej jako pr. wod.), to ustanawiane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 60 i 120 pr. wod.) w formie aktów prawa miejscowego:

- a) warunki korzystania z wód regionu wodnego (115 pr. wod.),
- b) warunki korzystania z wód zlewni (art. 116 pr. wod.)
- c) obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych (art. 59 pr. wod.)

Warunki korzystania z wód regionu wodnego, a także warunki korzystania z wód zlewni mogą wprowadzać określone w art. 115 ust. 3 pr. wod. i art. 116 w zw. z 115 ust. 3 pr. wod. ograniczenia w korzystaniu z wód, w tym w szczególności ograniczenia poboru wód powierzchniowych lub podziemnych, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi czy wykonywania nowych urządzeń wodnych.

Obszary ochronne z mocy art. 59 pr. wod. stanowią zaś obszary, na których obowiązują zakazy, nakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją. Na obszarach tych można również zabronić

wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwale zanieczyszczenie gruntów lub wód, a w szczególności lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust. 2 pr. wod.).

Kolejną formą ograniczeń własności ze względów ochrony środowiska są, wskazane w art. 130 p.o.ś., obszary ciche. Są to, wyznaczone uchwałą rady powiatu na podstawie art. 118 p.o.ś., obszary na terenie aglomeracji, na których nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikiem hałasu LDWN (art. 3 pkt 10a p.o.ś.) bądź obszary poza aglomeracją, które nie są narażone na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej (art. 3 pkt 10b p.o.ś.).

Bardzo istotnymi z punktu widzenia społecznego ograniczeniami własności ze względu na ochronę środowiska są obszary ograniczonego użytkowania. Tworzone są one w drodze uchwały przez sejmik województwa bądź radę powiatu dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej, wtedy gdy z przeglądu ekologicznego, z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu (art. 135 p.o.ś.).

c) Dotkniętym powyższymi ograniczeniami podmiotom wskazanym w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. ustawodawca przyznał roszczenia o wykup bądź odszkodowanie, których możliwość zgłaszania została ograniczona – przez kwestionowany przez Rzecznika art. 129 ust. 4 p.o.ś. - dwuletnim terminem, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego te ograniczenia.

Termin ten odnosi się do wszystkich roszczeń przyznanych przez art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., niezależnie od tego, w jakim trybie są dochodzone. Odnosi się on zarówno do roszczeń o odszkodowanie powstałych na tle ograniczeń wprowadzonych ze względu na ochronę zasobów środowiska (art. 130 ust. 1 p.o.ś.), które dochodzone są w trybie mieszanym (tj. na początku w postępowaniu administracyjnym, a w przypadku niezadowolenia z rozstrzygnięcia organu administracji publicznej – na drodze sądowej przed sądem powszechnym), jak i pozostałych roszczeń, w tym roszczeń o wykup, które dochodzone są bezpośrednio na drodze sądowej w postępowaniu cywilnoprawnym przed sądami powszechnymi.

W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd o zawitym charakterze terminu przewidzianego przez art. 129 ust. 4 p.o.ś. (zob. wyrok SN z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165; wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 stycznia 2011 r., I ACa 1028/10, LEX nr 898628; wyrok SN z dnia 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477; wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, LEX nr 1389001; wyrok SN z dnia 2 października 2015 r., II CSK 720/14, LEX nr 181765).

W orzecznictwie, pomimo początkowych wątpliwości, ugruntowało się stanowisko, iż termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest wyznaczony dla zgłoszenia roszczeń wskazanych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. obowiązanemu do ich realizacji podmiotowi, którego dochowanie warunkuje zachowanie tych roszczeń. Z tego względu jest terminem prekluzji pozasądowej, gdyż nie wymaga on do jego zachowania wniesienia powództwa do właściwego sądu, a jedynie zgłoszenia obowiązanemu podmiotowi (zob. wyrok SN z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165; wyrok SN z dnia 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1104/12, LEX nr 1271919; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 grudnia 2015 r., I ACa 1229/15, LEX nr 2004525).

Konsekwencją upływu terminu zawitego (prekluzyjnego) jest wygaśnięcie prawa lub uprawnienia. Objętych prekluzją uprawnień co do zasady nie można dochodzić w drodze powództwa (zob. B. Kordasiewicz w: System prawa prywatnego. Tom 2. Prawo autorskie, wyd. 2, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 682-683).

Niezależnie od tego terminu zawitego wprowadzonego przez art. 129 ust. 4 p.o.ś. roszczenia z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. podlegają - jako roszczenia majątkowe - przedawnieniu na zasadach ogólnych, tj. w terminach określonych przez art. 118 k.p.c. (zob. wyżej wskazany wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13).

Zbliżone roszczenie do roszczenia z art. 129 ust. 1 p.o.ś. występowało już uprzednio w polskim ustawodawstwie. Art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie przyrody i kształtowaniu środowiska (t. jedn. Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.) przewidywał, iż właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72 tej ustawy, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego może żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami. Roszczenie to zostało jednak wygaszone przez art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.). Norma ta, utrzymując przez pewien okres istniejące roszczenia związane z ograniczeniami sposobu

korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, stwierdzała, iż przedawniają się one z dniem 30 czerwca 2004 r.

**d)** Analogiczne roszczenia związane z ograniczeniami możliwości zagospodarowania nieruchomości przewiduje wiele przepisów prawnych, jednakże co do zasady możliwość ich dochodzenia nie jest ograniczona prekluzyjnym terminem.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, ze zm., dalej jako u.p.z.p.) jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. W orzecznictwie i doktrynie uznaje się, iż jako roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym przedawniają się one na ogólnych zasadach z art. 118 k.c. (wyrok SA w Katowicach z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. akt: I ACa 853/11 i wyrok SA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt: I ACa 642/13), a więc tak jak w art. 129 ust. 4 p.o.ś., tylko bez dodatkowego terminu zawitego ograniczającego możliwość ich dochodzenia.

Roszczenia o wykup bądź odszkodowanie za poniesione szkody, jeżeli w związku z wejściem w życie aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie ustawy, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, przewiduje także art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 469, ze zm. dalej jako Pr. wod.).

Niemożność wykorzystania nieruchomości lub jej części na skutek ograniczenia prawa własności jest przesłanką roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) o wykup na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t. jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.).

Ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości występują także przy realizacji wielu inwestycji infrastrukturalnych. Na mocy art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. z 2015 r., Dz. U. poz. 1774 ze zm. – dalej jako u.g.n.) starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej

i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 2, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 124 ust. 5 u.g.n.). Możliwość ograniczenia decyzją sposobu korzystania z nieruchomości w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictwem przewiduje także art. 125 ust. 1 u.g.n. Jeżeli to ograniczenie jest ustanawiane na czas dłuższy niż rok, lub uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, art. 125 ust. 3 u.g.n. przyznaje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu roszczenie o nabycie od niego nieruchomości. W orzecznictwie również w tych przypadkach wskazując na cywilnoprawny charakter roszczenia uznawano, iż przedawniają się na zasadach ogólnych z art. 118 k.c. i nast. (wyrok SA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2014 r., VI ACa 1561/13, LEX nr 1537494 i wyrok SA w Łodzi z dnia 10 sierpnia 2010 r., I ACa 848/09, LEX nr 1117909).

Tę samą argumentację należy odnieść do roszczeń o nabycie tzw. „resztówek”, tj. roszczeń o wykup pozostałej po wywłaszczeniu części nieruchomości, która to część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Roszczenie takie przyznaje zarówno art. 113 ust. 3 u.g.n. jak i szereg ustaw wprowadzających szczególne zasady realizacji inwestycji infrastrukturalnych w przypadku, gdy pozostała po wywłaszczeniu część nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele (przykładowo: art. 13 ust. 3 ustawy 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.).

Nie sposób w tym miejscu nie wskazać na wcześniej wspomniane roszczenie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie przyrody i kształtowaniu środowiska, które również nie przewidywało zawitego terminu ograniczającego możliwość zgłaszania roszczeń.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego na tle tego przepisu wyrażono pogląd, iż umożliwiał on dochodzenie roszczenia o wykup nieruchomości zarówno wtedy, gdy ograniczający własność środek ochrony przyrody został podjęty po wejściu w życie ustawy o ochronie i kształtowaniu

środowiska, jak i wtedy, gdy został podjęty przed tą datą, jeżeli po tej dacie był on kontynuowany (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2009 r., I CSK 312/08, LEX nr 738079).

## **II. Przywołanie wzorców kontroli, którymi są:**

- **art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP,**
  - **art. 2 Konstytucji RP,**
  - **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 zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,**
- wraz z ich wykładnią.**

a) Fundamentalne znaczenie prawa własności w konstytucyjnym porządku prawnym wyraża art. 21 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia ochronę prawa własności jako jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Potwierdza to treść ust. 2 tego artykułu, konstytucjonalizująca standardy jej odjęcia na cele publiczne. Własność prywatna w art. 20 Konstytucji określana jest także jako jeden z wyznaczników społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Korelatem tych zasad ustrojowych jest ochrona prawa własności jako podstawowego konstytucyjnego prawa podmiotowego o charakterze majątkowym gwarantowanego w różnych aspektach przez art. 64 Konstytucji.

Ustawa zasadnicza zapewnia każdemu poszanowanie jego podmiotowego prawa do własności (art. 64 ust. 1), a także proklamuje równą dla wszystkich ochronę prawa własności (art. 64 ust. 2). Konstytucja zastrzega także, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Podkreślone to jest przez samą systematykę Konstytucji, która umieszcza art. 64 na samym początku podrozdziału odnoszącego się do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W doktrynie wskazuje się, iż „nie jest to przypadkowe i nawiązuje do zasad ustrojowych i oparcia społecznej gospodarki rynkowej na własności prywatnej” – B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2012, str. 385).

Spośród bardzo wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji warto przytoczyć choćby te szczególnie istotne z punktu widzenia, wynikających z tego przepisu, konstytucyjnych dyrektyw dla ustawodawcy. Prawo własności jest "najpełniejszym z praw majątkowych" (zob. m.in. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r. w sprawie P 11/98, OTK 2000/1/3), a "Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego



korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych" (wyrok z 14 października 2009 r. w sprawie Kp 4/09, OTK-A 2009/9/134). Art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę „obowiązek kształtowania prawa własności i poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony tych praw, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać” (wyrok TK z dnia 25 października 2016 r., SK 71/13, OTK-A 2016/81).

W orzecznictwie TK podkreśla się przy tym, iż art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Art. 64 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa będącego w dyspozycji konkretnej osoby). Prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy interpretować na tle zasad ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności art. 2 i art. 20 Konstytucji. Własność prywatna jest zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych państwa. Zgodnie z art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten należy łączyć z art. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2013 r., SK 12/12, OTK-A 2013/6/87).

Korzystanie z każdego prawa podmiotowego (w tym także prawa własności) podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, która mogłaby przekształcić je w pusty zapis, wydrążony z rzeczywistych treści (*ius nudum*). Ochronę tę stanowi przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zamknięty katalog wartości, których szczególna ochrona przemawia za dopuszczalną ingerencją w konstytucyjne prawa i wolności (w tym także prawo własności i inne prawa majątkowe). Ingerencja ta musi być konieczna, przez co w orzecznictwie Trybunału rozumie się wprowadzenie wymogu proporcjonalności ograniczeń, którego wyznacznikiem są kryteria przydatności (celowości), niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Ta norma konstytucyjna limituje także zakres dopuszczalnych ograniczeń korzystania z uprawnień wchodzących w skład praw podmiotowych poprzez zakaz wprowadzania ograniczeń, które mogłyby naruszać ich istotę.

Szczególna konstytucyjna ochrona prawa własności podkreślona jest przez sformułowany w art. 64 ust. 3 Konstytucji zakaz naruszania istoty prawa własności. Formuła ta, dopuszczając kształtowanie granic prawa własności przez ustawodawcę, wprowadza granicę uregulowań prawnych kształtujących prawo własności. Charakter prawa własności jako najpełniejszego z praw majątkowych powoduje, że takie ukształtowanie tego prawa, które pozbawia go jego podstawowych atrybutów, musi być traktowane jako niedopuszczalne w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenie jego treści, a przez to naruszenie istoty prawa własności. Atrybuty prawa własności muszą być przy tym widziane w kontekście jego roli jako podstawowego wyznacznika stosunków prawnych i ekonomicznych ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Tak istotne znaczenie prawa własności, wynikające z art. 20 i 21 Konstytucji, wymaga bardzo ostrożnego wagi wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako przesłanek ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Ograniczając prawo własności ustawodawca musi przy tym ściśle przestrzegać zasady proporcjonalności ograniczeń, tak aby nie doprowadziły one do naruszenia istoty prawa własności, rozumianej w kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji jako wiązka podstawowych atrybutów, stanowiąca o użyteczności tego prawa dla właściciela.

Z tego względu w orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest stanowisko o konieczności analizowania przepisów prawnych, ingerujących w zakres uprawnień wynikających z prawa własności, pod kątem ich zgodności zarówno z wzorcem konstytucyjnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 12 stycznia października 1999 r. (sygn. P 2/98, OTK 1999 nr 1 poz. 2) Trybunał wyjaśnił, iż „potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 konstytucji, czego konsekwencją byłoby nie uwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłyby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. (...) Konkludując - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 konstytucji.”

Fundamentalna w kontekście przytoczonych wyżej wzorców konstytucyjnych „istota prawa własności” nie jest terminem zdefiniowanym w ustawodawstwie, co powoduje, iż wyznaczników tego terminu należy poszukiwać w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szeroką analizę w tym przedmiocie przeprowadzono w wyroku TK z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98,

OTK 2000/1/3) wskazując, iż: „Koncepcja "istoty" praw i wolności pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy oczywistej inspiracji konstrukcji niemieckich, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., mimo braku wyraźnego oparcia tekstowego w ówczesnych przepisach konstytucyjnych (tak ogólnie: uchwały z: 2 marca 1994 r., W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158 i 16 marca 1994 r., W. 8/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 165, orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132; a w odniesieniu do poszczególnych praw i wolności - np. orzeczenia z: 2 sierpnia 1990 r., K. 7/90, OTK w 1990 r., s. 55; 19 października 1993 r., K. 14/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 331, 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU Nr 5/1996, s. 275; 19 listopada 1996 r., K. 7/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 414 - "istota" prawa do ubezpieczeń społecznych; z 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK w 1991 r., s. 91 - "istota" prawa własności). Opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw. (...) Warto zauważyć, że podobne podejście zarysowało się w orzecznictwie francuskiej Rady Konstytucyjnej. Odróżnia ono sytuację "pozbawienia" własności (dopuszczalnego tylko w ramach art. 17 Deklaracji Praw, określającego zasady wyłączenia) od "ograniczenia" prawa własności. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby "wynaturzyć prawo własności" (denaturer le droit de propriete), pozbawić to prawo jego treści (vider de son contenu) lub nałożyć na właściciela "ciężar nie do zniesienia" (une gene non supportable) - tak zwłaszcza orzeczenia z 13 grudnia 1985 r., 85-198 DC i z 9 kwietnia 1996 r., 96-373 DC, no. 22 (zob. np. L. Favoreu, L. Philip, Les grandes decisions du Conseil constitutionnel, Paris 1997, s. 477-478).”

Poszukując znaczenia istoty prawa własności nie można abstrahować od samego zdefiniowania prawa własności, które ze względu na właściwe obecnym czasom zdematerializowanie niektórych jego istotnych przedmiotów, takich jak pieniądze czy papiery wartościowe, musi opierać się na relacji uprawnień właściciela do przedmiotu jego własności. We współczesnej doktrynie prawa cywilnego podnosi się, iż prawo własności charakteryzuje przede wszystkim najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych, wyłączność (swoisty monopol) w odniesieniu do określonego przedmiotu własności i specyficzna elastyczność jego treści (zob. A. Stelmachowski w: System Prawa Prywatnego Tom 3. Prawo Rzeczowe, Warszawa 2007, red. T. Dybowski, str. 223).

Wykonywanie prawa własności (przynajmniej w stosunku do nieruchomości) opiera się na tradycyjnej triadzie uprawnień właścicielskich obejmujących prawo do rozporządzania rzeczą, prawo korzystania z rzeczy i prawo posiadania rzeczy, które wspólnie stanowią trzon prawa własności. Prawo korzystania z rzeczy, określane jako „fundamentalne uprawnienie właściciela, bez którego prawo własności byłoby kalekie i niepełne”, obejmuje w przypadku nieruchomości prawo „pobierania pożytków, prawo używania rzeczy i prawo pobierania innych przychodów” (tamże A. Stelmachowski, str. 232-234).

Uprawnienia, opisywane powyższą triadą, są ze sobą powiązane i przenikają się wzajemnie, a ograniczenie jednego z nich z reguły wpływa na zakres innych uprawnień. Trwałe ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości, ograniczające sposób korzystania (czerpania dochodów) z niej, wpływa niewątpliwie również na możliwość efektywnego wykonywania uprawnienia do rozporządzania nią. Nieruchomość taka jest mniej atrakcyjna dla potencjalnych nabywców, co zmniejsza krąg zainteresowanych ewentualnym jej nabyciem, a w konsekwencji wydłuża proces zbycia nieruchomości oraz obniża jej wartość. Obniżenie wartości nieruchomości, a także osłabienie jej atrakcyjności dla nabywców, powodujące trudności ze sprzedażą nieruchomości, zmniejsza także jej użyteczność jako przedmiot zabezpieczenia wierzytelności. W rezultacie, właściciel nieruchomości, na której wprowadzono ograniczenie zagospodarowania, posiadając formalnie nieuszczerplone prawo do rozporządzania nieruchomością, w praktyce może mieć bardzo ograniczoną możliwość skorzystania z niego albo skorzystanie z tego prawa może być dla niego ekonomicznie nieopłacalne.

Skutki daleko idącego ograniczenia korzystania z nieruchomości w kontekście pojęcia istoty prawa własności dostrzegane są również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wagę uprawnienia do korzystania z prawa własności podkreśla Trybunał w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P 8/99, OTK 2000/6/190), w którym stwierdza, iż: „W przypadku prawa własności „przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności” (T. Dybowski, op.cit. s. 321). Osiągnięcie dochodów jest podstawowym celem działalności gospodarczej, która jest prowadzona z wykorzystaniem różnych składników majątku. Własność jako element ustroju gospodarczego państwa winna z założenia przynosić pożytki. Przepisy chroniące własność zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli. Są to istotne gwarancje umożliwiające każdemu człowiekowi i jego rodzinie zachowanie niezależności materialnej także wobec państwa (zob. L. Wiśniewski, Państwo a jednostka w projekcie konstytucji RP [w:] Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego, red. K. Działocha i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 85).”

W przywołanym już wcześniej, bardzo istotnym dla rozważań o istocie prawa własności, wyroku w sprawie P 11/98 podkreśla się, iż określenie "istoty" prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Trybunał szczególną wagę przyznaje przy tym wzajemnemu powiązaniu uprawnień właścicielskich podnosząc, iż uregulowanie w przepisach gminnych wysokości czynszu najmu w sytuacji istnienia unormowań gwarantujących trwałość stosunku najmu bardzo poważnie ogranicza możliwości korzystania i rozporządzania przedmiotem własności. Trybunał trafnie dostrzega tam, iż „nie zostały one wprawdzie przekreślone całkowicie, bo właściciel nadal może swój budynek (lokal) sprzedać, ustanowić na nim hipotekę, nie ma też ograniczeń w odniesieniu do dziedziczenia. Trzeba jednak zauważyć, że wyłączenie praw właściciela do dysponowania lokalami poddanymi reżimowi ustawy z 1994 r. wpływa w sposób deprecjonujący na rynkową wartość budynku. Tym samym inne, nie odebrane właścicielowi, możliwości korzystania i rozporządzania ulegają zasadniczej redukcji, a prawo własności nabiera pozornego charakteru.” Z przeprowadzonych w uzasadnieniu wyroku wywodów wynika więc jasno, iż zniweczenie istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków, przy jednoczesnym wydrążeniu z treści drugiego składnika, jakim jest prawo rozporządzania, nadaje prawu własności pozorny charakter, a to przekreśla realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji. Bardzo istotna jest tutaj teza zawarta w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 2/98, gdzie podkreśla się, iż „interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji... Gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”.

Teza o naruszeniu istoty własności w przypadku pozbawienia realnej możliwości korzystania z podstawowych uprawnień wchodzących w skład prawa własności i innych praw majątkowych była podkreślana także w późniejszym orzecznictwie Trybunału, chociażby

w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 maja 2010 r. (sygn. SK 50/08, OTK-A 2010/4/34) i z dnia 25 października 2016 r. (sygn. akt SK 71/13, OTK-A 2016/81).

Podsumowując powyższe rozważania należy uznać, iż istotę prawa własności w odniesieniu do nieruchomości stanowi pewien substrat uprawnień właścicieli nieruchomości, pozwalający im na osiąganie realnych korzyści z tych nieruchomości. Trwałe i daleko idące ograniczenie jednego z podstawowych uprawnień wchodzących w skład tradycyjnej triady uprawnień właścicielskich, jakim jest korzystanie (czerpanie pożytków) z nieruchomości, prowadzi również do ograniczenia możliwości rozporządzania nieruchomością. Dopuszczalne w świetle art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa własności nie może powodować, iż przedmiot prawa własności utraci w przeważającym stopniu swą atrakcyjność dla właściciela, rozumianą jako zdolność do zaspokajania jego potrzeb. Implikuje to stwierdzenie, iż z naruszeniem istoty prawa własności mamy do czynienia także w przypadku, gdy ograniczenie korzystania z tego chronionego konstytucyjnie prawa (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) przekracza ramy proporcjonalności wyznaczane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji i prowadzi do pozbawienia go przymiotu realnej wartości („użyteczności”) dla właściciela. W takim wypadku ograniczenie nabiera cech tzw. faktycznego wywłaszczenia, co w kontekście konstytucyjnego standardu „wywłaszczenia” określanego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji uzasadnia zapewnienie odpowiedniego mechanizmu rekompensującego skutki ingerencji w prawo własności. Rekompensata ta powinna jednak zapewniać realną ochronę interesów uprawnionych, w tym także możliwość odpłatnego wyzbycia się nieruchomości, jeżeli wprowadzone ograniczenia sposobu jej zagospodarowania prowadzą do jej faktycznego wywłaszczenia.

b) Przepis uzależniający możliwość dochodzenia roszczeń przyznanych ze względu na ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska od ich zgłoszenia w krótkim terminie zawitym wymaga oceny w kontekście zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wywodzona jest z zapisanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych. Nazywana także zasadą lojalności państwa wobec obywateli wykazuje podobieństwo do podstawowej dla stosunków prawa prywatnego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja [w], M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz art. 1-86, str. 223). Jedną z podstawowych dyrektyw wynikających z tej zasady jest zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony praw majątkowych, które są funkcjonalnie związane

z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK A 2002 nr. 7, poz. 97). Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga także usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa, to znaczy sytuacji, gdy adresaci normy prawnej nigdy nie mogą z tej regulacji skorzystać. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego „nudum ius” prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej (zob. wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., P 19/10, OTK-A 2012/1/2). Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wypływa także zasada jednoznaczności prawa stanowiąca jedną z dyrektyw poprawnej legislacji. Wymóg jednoznaczności (określoności) oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (zob. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001 nr 3, poz. 51).

c) Prawo własności jest chronione na mocy art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962 - dalej jako Konwencja). Zdanie pierwsze art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji przyznaje każdej osobie fizycznej i prawnej prawo do poszanowania swego mienia. W zdaniu kolejnym zastrzega się, iż nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

W piśmiennictwie prawniczym na tle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wskazuje się, iż poszanowanie mienia oznacza możliwość niezakłóconego korzystania z niego, a zarzuty zaniedbania ze strony państwa podjęcia działań w celu ochrony własności prywatnej należy oceniać w świetle owej ogólnej zasady. Jedną z bardzo istotnych dyrektyw wywiedzionych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z obowiązku poszanowania mienia w sposób pozwalający na niezakłócone korzystanie z niego jest zasada proporcjonalności ingerencji publicznej w sferę indywidualnej własności. W orzecznictwie tym podkreśla się, iż każde pozbawienie własności, a także uregulowanie korzystania z niej, oprócz konieczności realizacji uprawnionego celu musi być proporcjonalne. Kluczowe w tym zakresie jest

pojęcie „właściwej równowagi” (fair balance), które należy rozumieć jako konieczność ważenia potrzeb wynikających z ogólnego interesu społeczeństwa (general interest of the community) z wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (individual's fundamental rights). Jest ono podstawową zasadą wszystkich uregulowań zawartych w Konwencji i jej dodatkowych protokołach, a stwierdzenie jej naruszenia w kontekście określonego prawa konwencyjnego - co do zasady – prowadzi do uwzględnienia zarzutu naruszenia tego prawa.

W fundamentalnej dla interpretacji art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji sprawie *Sporrong i Lönnroth* (wyrok z dnia 23 września 1982 r., *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skarga nr 7151/75) wskazano, że nałożenie na właściciela nieruchomości daleko idących obciążeń na rzecz interesu publicznego (w przedmiotowym wypadku: długotrwałe ograniczenie możliwości zabudowy nieruchomości w regulacjach planistycznych) może zachowywać tę równowagę tylko w przypadku zapewnienia prawa do kwestionowania tych obciążeń lub domagania się przyznania odszkodowania.

Sprawa ta dała początek ugruntowanej linii orzeczniczej, która poczynając od sprawy *Sporrong i Lönnroth* nakazuje chronić właściciela przed nadmiernym obciążeniem jego własności obowiązkami publicznoprawnymi. 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*”).

Bardzo jednoznacznym przykładem krajowej sytuacji, w której ograniczenia zagospodarowania nieruchomości i odnoszące się do niego przepisy prawne nie zapewniały „właściwej równowagi”, jest sprawa *Potomskich* (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 29 marca 2011 r., *Potomscy przeciwko Polsce*, skarga nr 33949/05). W wyroku tym na tle skargi, dotyczącej objęcia całej nieruchomości skarżących ochroną konserwatorską skutkującą m.in. zakazem zabudowy, Trybunał uznał, że zachowanie właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym, a wymaganiami ochrony fundamentalnych praw jednostki, wymaga od Państwa pozytywnych działań w postaci zapewnienia jednostkom skutecznej możliwości podejmowania środków koniecznych do ochrony prawa własności. W kontekście ograniczeń zabudowy terenu ze względu na cele publiczne równowagę taką może w ocenie Trybunału zapewnić możliwość żądania przez właścicieli wykupu ich nieruchomości. Trybunał dostrzegając, iż własność jest instytucją społeczną (tj. funkcjonującą w określonej przestrzeni społecznej) i jako taka może być ograniczona ze względu na ważne potrzeby zbiorowości, zastrzega jednocześnie, iż pozbawienie właściciela możliwości korzystania z przedmiotu własności musi być odpowiednio rekompensowane przez Państwo, przy czym możliwości skorzystania z rekompensaty musi być realna i nie nadmiernie utrudniona.



Podobnie Trybunał orzekał w całym szeregu rozstrzygnięć dotyczących nieruchomości przeznaczonych przed 1994 r. na cele publiczne, których jednak wywłaszczenie z różnych przyczyn nie nastąpiło pomimo upływu wielu lat. W sprawach tych Trybunał uznawał, iż faktyczna niemożność swobodnego korzystania z nieruchomości i pozostawianie prywatnych właścicieli w długoletniej niepewności co do ostatecznego przeznaczenia ich nieruchomości - wobec pozbawienia ich roszczeń odszkodowawczych - stanowi o braku właściwego wyważenia ochrony celu publicznego i ochrony własności prywatnej (por. orzeczenia z tzw. grupy Skibińscy: wyrok z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie Skibińscy przeciwko Polsce (skarga Nr 52589/99); wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie Rosiński przeciwko Polsce (skarga Nr 17373/02); wyrok z dnia 6 września 2007 r. w sprawie Skrzyński przeciwko Polsce (skarga Nr 38672/02); wyrok z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie Buczkiewicz przeciwko Polsce (skarga Nr 10446/03); wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie Pietrzak przeciwko Polsce (skarga Nr 38185/02); wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie Tarnawczyk przeciwko Polsce (skarga Nr 27480/02).

Istotnym elementem w procesie dokonywania oceny istnienia właściwej równowagi jest również świadomość właściciela w momencie nabywania nieruchomości o ograniczeniach związanych z tym prawem, w tym także o możliwych przyszłych ograniczeniach. Świadomość istniejących ograniczeń z reguły nie pozwala na powoływanie się na nie w kontekście naruszenia prawa własności, chyba że ograniczenia te zostały niezgodnie z prawem wprowadzone (tak ETPCz w sprawie Łącz przeciwko Polsce, wyrok z 23 czerwca 2009 r., skarga nr 22665/02).

Należy także zauważyć, iż jakkolwiek art. 1 Protokołu Nr 1 nie statuuje wprost obowiązku odszkodowania za wywłaszczenie, to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z całą stanowczością podkreśla jego istnienie. W sprawie Lithgow Trybunał uznał, że w sposób dorozumiany wymaga wypłaty odszkodowania jako niezbędnego warunku odebrania własności w granicach jurysdykcji prawa (por. wyrok z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 9006/80).

Wypracowana w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego zasada właściwej równowagi „fair balance” mieści się niewątpliwie w szeroko rozumianej konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności ograniczeń, której granicą jest istota prawa. Brak tej właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki – w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - przesądza o naruszeniu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

d) Konstytucyjny standard zakazu nadmiernej ingerencji w prawo własności wymaga, aby właściciel mógł domagać się rekompensaty (wykupu nieruchomości bądź odszkodowania), jeżeli ograniczenia związane z tą nieruchomością uniemożliwiają korzystanie z niej w dotychczasowy sposób i pozbawiają ją realnego znaczenia dla niego. W polskim ustawodawstwie standard ten odzwierciedlony jest przez szereg regulacji opisanych w pkt Id niniejszego wniosku, przyznających roszczenia o wykup nieruchomości bądź o odszkodowanie ze względu na ograniczenia w możliwości ich zagospodarowania. Żadna z tych regulacji nie przewiduje jednak wygaśnięcia roszczeń ze względu na niezgłoszenie ich w zawitym terminie, co nakazuje dokonać analizy normatywnej treści art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. z konstytucyjną zasadą równego traktowania.

Zasada równości na gruncie konstytucyjnym wyrażona jest przez art. 32 ust. 1 Konstytucji wprowadzający zasadę równości wobec prawa oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, wprowadzający równą dla wszystkich ochronę prawną własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Z normatywnej treści art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał wywodzi kolejną zasadę, zgodnie z którą ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. „Art. 64 ust. 2 odczytywać trzeba jako zerwanie z dawnym modelem szczególnej ochrony własności społecznej, więc jako jedną ze szczegółowych manifestacji priorytetu własności prywatnej.” (L. Garlicki - Komentarz do art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, teza 14, w: Konstytucja RP - komentarz pod red. L. Garlickiego T. III, Warszawa 2003 r.; zob. także np. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05).

Konstytucyjna zasada równości sformułowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane w taki sam sposób. 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). W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, iż wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podobnych podmiotów muszą zawsze znajdować podstawę w relewantnych i proporcjonalnych kryteriach pozostających w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi (zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2012, str. 227-228). Innymi słowy, muszą spełniać tzw. test racjonalnego zróżnicowania.

W orzecznictwie Trybunału wskazuje się również na ścisłe powiązanie art. 32 ust. 1 z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), a także w wyroku z dnia 3 października 2000 r. (sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz.

188) Trybunał wskazał, iż zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27), Trybunał podkreślił, 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".

Dlatego, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, adekwatnym wzorcem kontroli zgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z zasadą równości oraz równej ochrony praw majątkowych jest art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

### **III. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności.**

a) Istotą wniosku Rzecznika jest zarzut niekonstytucyjności ograniczenia krótkim terminem zawitym roszczeń właścicieli nieruchomości, których sposób korzystania z nieruchomości został ograniczony ze względu na ochronę środowiska. Podstawą tego zarzutu jest ustalenie, iż ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska (patrz pkt I b) mogą być bardzo daleko idące i prowadzić do pozbawienia właściciela realnej korzyści z przedmiotu własności. Stanowią przez to nieproporcjonalne ograniczenie, podlegające konstytucyjnej ochronie, prawa własności, co pozwala postawić zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w krańcowych przypadkach prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, wbrew postanowieniom art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji. Tak daleko idące ograniczenia można pogodzić z zakazem naruszania istoty prawa własności tylko wtedy, jeżeli towarzyszą im środki prawne pozwalające uprawnionym zrekompensować utratę wartości nieruchomości. W ocenie Rzecznika krótki termin na zgłoszenie tych roszczeń rodzi poważne wątpliwości co do ich realności, gdyż w wielu przypadkach roszczenia mogą wygasnąć, zanim uprawnieni uświadomią sobie ich istnienie. Ani informacje o wprowadzanych ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości ani informacje o dostępnych roszczeniach i zawitym terminie ich podnoszenia nie są indywidualnie komunikowane uprawnionym. Prawne ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze swej istoty nie zawsze przekładają się od razu na ograniczenie dotychczasowego, faktycznego sposobu korzystania z niej, stąd w wielu przypadkach świadomość wprowadzanych ograniczeń pojawia się dopiero w momencie wszczęcia bądź realizacji procedur inwestycyjnych. W tej sytuacji uprawnieni mogą zostać bez swojej winy pozbawieni możliwości dochodzenia przysługujących im roszczeń, co w sposób oczywisty jest niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, stanowiącą jedną z wyznaczników zapisanej w art. 2

Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa. Brak realnej i rzeczywistej możliwości dochodzenia roszczeń stoi również w sprzeczności z wypracowaną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zasadą „właściwej równowagi” pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki.

Z tego powodu ograniczenie krótkim zawitym terminem możliwości podnoszenia roszczeń mających rekompensować ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska – w ocenie Rzecznika – pozwala postawić zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 2 Konstytucji i art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

b) Rzecznik dostrzega także problem konstytucyjny w nierównym, dyskryminującym traktowaniu roszczeń właścicieli i innych uprawnionych z tytułu ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska, w porównaniu do roszczeń właścicieli nieruchomości, które objęte zostały ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na inne cele publiczne. To nierówne traktowanie polega na wprowadzeniu zawitego, krótkiego terminu podnoszenia roszczeń opartych na ograniczeniach zagospodarowania nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, który to termin nie występuje w regulacjach prawnych odnoszących się do innych ograniczeń w zagospodarowaniu ze względu na cele publiczne. Brak jest zaś podstaw do twierdzenia, iż dolegliwość ograniczeń zagospodarowania wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska jest, co do zasady, mniejsza niż ograniczeń wprowadzanych ze względu na inne cele. W wielu przypadkach ograniczenia wynikające z norm ustanawiających określone formy ochrony przyrody mogą być zdecydowanie dalej idące niż porównywalne ograniczenia wynikające chociażby z aktów planowania przestrzennego. Z tego względu podmioty te powinny być więc równo traktowane w zakresie możliwości skorzystania ze środków prawnych pozwalających na zrekompensowanie im szkód majątkowych związanych z bardzo znacznym ograniczeniem jednego z podstawowych atrybutów prawa własności, jakim jest prawo swobodnego korzystania z przedmiotu własności. Ograniczenie możliwości zgłaszania roszczeń z art. 129 ust. 4 p.o.ś. krótkim terminem zawitym, wobec braku takiego terminu w odniesieniu do roszczeń o wykup i odszkodowanie przyznanych względem innych ograniczeń wprowadzonych ze względu na cel publiczny pozwala na postawienie zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### **IV. Wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.**

a) Ocena wpływu ograniczeń zagospodarowania nieruchomości, wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska, na zakres uprawnień właścicielskich nieruchomości nie może być podejmowana generalnie, w sposób abstrahujący od uwarunkowań konkretnych nieruchomości i form ochrony przyrody na niej ustanowionych.

Zakres ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości jest zróżnicowany i zależy od obejmującej nieruchomość formy ochrony środowiska. Niewątpliwie najszerszy katalog zakazów przewiduje ustawa o ochronie przyrody wobec parków narodowych oraz rezerwatów przyrody zakazując m.in. budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych (art. 15 ust. 1 pkt 1); użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (art. 15 ust. 1 pkt 6); prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 ust. 1 pkt 11).

Dla zobrazowania pełnej skali tych ograniczeń warto wskazać, iż oprócz wyżej wskazanych działań mogących powodować przekształcenie gruntu i znajdującej się na nim roślinności, art. 15 ust. 1 u.o.p. zakazuje także zbioru dziko występujących roślin i grzybów poza miejscami wyznaczonymi, ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, czy nawet samego tylko zakłócania ciszy. Artykuł 15 ust. 2 i 3 u.o.p. przewiduje pewien katalog wyjątków od tych zakazów, które są jednak bardzo wąsko limitowane. Zakazy te nie dotyczą bowiem kilku enumeratywnie wyliczonych działań na rzecz interesu publicznego (ust. 2) bądź mogą być uchylone wobec konkretnej nieruchomości wyłącznie za zgodą naczelnego organu administracji publicznej, jakim jest minister właściwy do spraw środowiska. W przypadku nieruchomości leżących w granicach parków narodowych czy rezerwatów przyrody uzasadnione jest twierdzenie, iż zakazy sformułowane w art. 15 u.o.p. prowadzą do faktycznego wyzucia właścicieli z uprawnień do korzystania z nieruchomości, co w oczywisty sposób wpływa także na możliwość rozporządzania tymi nieruchomościami. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000) Trybunał zastrzegł odnosząc się do ograniczenia możliwości korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków, iż *„ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść ("istota") prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne"*. Niektóre formy ochrony przyrody (np. rezerваты przyrody, parki narodowe bądź obszary Natura 2000) mogą się także

wiązać z bardzo istotnym ograniczeniem uprawnienia do posiadania nieruchomości, czego przykładem może być tak krańcowe ograniczenie fizycznego władztwa nad nieruchomością, jak jej ogrodzenie i zakazanie na nią wstępu.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę przyrody może więc - w krańcowych przypadkach - prowadzić do tak radykalnego ograniczenia możliwości korzystania z pozostałych uprawnień właścicielskich, iż zasadnym będzie porównywanie tej sytuacji z wywłaszczeniem rozumianym jako przymusowa ingerencja władzy państwowej w sferę majątku jednostki, odejmująca prawo własności na cele publiczne (zob. rozważania na temat definicji wywłaszczenia w K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 448-450). Bardzo istotny w tym zakresie jest konstytucyjny standard wywłaszczenia określony przez art. 21 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Rzecznika należy zdecydowanie opowiedzieć się za stanowiskiem zajęтым przez Trybunał w sprawie K 37/02, zgodnie z którym, naruszeniem zasady proporcjonalności przez ograniczenia prawa własności, nie jest sama ingerencja w prawo własności. Naruszeniem jest to, iż ingerencja w sferze dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi nie znajduje swojego skompensowania w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym. Modelem dla takiego mechanizmu powinna być zasada słusznego odszkodowania zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji, która ma charakter uniwersalny i powinna znajdować zastosowanie w wypadku przekraczającego ramy proporcjonalności ingerowania we własność ze względu na cel publiczny.

Także w przypadku innych niż parki narodowe i rezerwy form ochrony przyrody mamy do czynienia z istotnymi ograniczeniami w zagospodarowaniu nieruchomości, które mogą uzasadniać zarzut naruszenia istoty prawa własności bądź nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności. Również w tym wypadku należy ocenić, czy roszczenia z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. zapewniają odpowiednią rekompensatę dla właściciela za ingerencję w jego prawo własności. W szczególności ocenę tą trzeba odnieść do formy ochrony określanej jako Natura 2000, dla której ustawa o ochronie przyrody wprowadza otwarty i potencjalnie bardzo szeroki zakres ograniczeń uprawnień właścicielskich. Art. 33 tej ustawy zabrania bowiem podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Katalog takich działań nie jest określony w ustawie, a więc stopień ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości będzie się różnił w zależności od uwarunkowań konkretnych nieruchomości i specyfiki obszarów Natura 2000 obejmujących te nieruchomości. Niewątpliwie jednak potencjalne ograniczenia uprawnień właścicielskich na podstawie tego przepisu mogą być bardzo daleko idące, w szczególności przez to, iż zabrania on podejmowania jakichkolwiek działań mogących nie tylko samodzielnie, ale także pośrednio, poprzez inne

działanie, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Zasada oceny kumulatywnych skutków działań może powodować, iż nawet drobne, samoistnie niezmiennające warunków środowiskowych działania mogą być uznane za zakazane w świetle art. 33 ust. 1 u.o.p. Należy zaś dostrzegać, iż zakaz ten dotyczy również proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, które znajdują się na liście przekazanej Komisji Europejskiej zgodnie z art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p. Konieczność powstrzymywania się od takich działań może spowodować, iż prawo własności nieruchomości zaliczonej do sieci obszarów Natura 2000, podobnie jak w przypadku parków narodowych czy rezerwatów, zostanie wyzute z wszystkich uprawnień przynoszących korzyści majątkowe dla właściciela.

Tak dalece idące ograniczenia są naruszeniem istoty prawa własności, jeżeli nie zapewnia się właścicielom odpowiedniej rekompensaty od organów publicznych, mającej wypełniać konstytucyjną zasadę proporcjonalności ingerencji i wypracowaną w orzecznictwie ETPCz zasadę właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym. Znajduje to swoje potwierdzenie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który oceniając dopuszczalność ingerencji publicznej w prawo własności bada, czy we właściwy sposób równoważy ona interesy właściciela i interes publiczny. Przykładem takiej ingerencji prawnej, która w ocenie Trybunału niewłaściwie wyważała interes prywatny i publiczny, był art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. jedn. Dz.U. z 2014, poz. 1446 ze zm.). Przepis ten nakładał na inwestora, na ogół właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości, której obszar pokrywa się w jakiejś mierze z obszarem stanowiska archeologicznego, ciężar opłacenia badań archeologicznych niezbędnych do ochrony zabytku. Trybunał dostrzegając społeczne funkcje własności podniósł, iż zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy, a więc i właściciel nieruchomości, zobowiązany jest ponosić określone w ustawie ciężary i świadczenia publiczne. Wynikająca z tego możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności nie może jednak służyć przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych. Dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie może bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Z tego względu Trybunał wyrokiem z dnia 8 października 2007 r. (sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007) uznał, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nawiązywano również do obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania w kontekście właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych. Brak takiego odszkodowania może być uznany za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wywłaszczenie (tak m.in.:

wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; wyrok z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). Szczególnie dobitnie podkreślił to Trybunał na tle regulacji wprowadzających ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości położonych na Półwyspie Helskim zauważając, że: „Nie ulega wątpliwości, że ta sama regulacja w innym "otoczeniu" normatywnym może zmieniać swój sens i spotykać się z inną oceną na gruncie konstytucyjnym. Ocena uregulowań ustawy helskiej przewidujących ograniczenia w sferze własności i praw majątkowych wymaga uwzględnienia rozwiązań zawartych w art. 8 ustawy wprowadzających szczególny mechanizm odszkodowawczy. (...) Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych.” (zob. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Z pewnością środkiem, prowadzącym do odpowiedniego wyważenia interesu publicznego i prywatnego nie może być wprowadzenie krótkiego prekluzyjnego terminu na zgłaszanie roszczeń, po którego upływie właściciel musi tolerować trwałe wyzucie go ze znacznej części uprawnień właścicielskich. Iluzoryczność tego roszczenia powoduje, iż ochrona istoty prawa własności w tych wypadkach ma charakter pozorny, co jest niedopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia.

Należy także dostrzegać, iż zarówno instytucja własności, jak i pojęcie jej istoty, nie są tworamami niezmiennymi w czasie. W aktualnej jurysprudencji podkreśla się bardzo mocno społeczną funkcję własności i jej powiązanie z aktualnymi relacjami społeczno-gospodarczymi. Także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. znalazło się odwołanie do tego aspektu własności jako jednego z elementów, na którym opiera się ustrój gospodarczy państwa w postaci społecznej gospodarki rynkowej. Brak jest uzasadnienia dla twierdzenia, iż badanie proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń prawa własności w kontekście naruszenia jego istoty powinno dotyczyć jedynie stanu istniejącego w momencie wprowadzanych ograniczeń.

Uprawnienia stanowiące triadę podstawowych uprawnień właścicielskich przyznają właścicielowi swobodę wyboru – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego – sposobu, w jaki korzysta on z nieruchomości. Sposób ten determinowany jest przez potrzeby właściciela, ale przede wszystkim przez inne ustawy i zasady współżycia społecznego. Zmiana kontekstu ustawowego prawa własności, wynikająca chociażby ze zmian regulacji prawnych dotyczących prawa zabudowy w ustawach dotyczących planowania przestrzennego czy prawa budowlanego bądź zmian w zasadach opodatkowania nieruchomości, może wpływać na



zupełnie inną ocenę stanu właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym, a interesem prywatnym.

Skoro kształt prawa własności jest funkcją zmienną określonego miejsca i czasu, to zasadnym wydaje się postawienie pytania, czy dopuszczalność zgłaszania roszczeń jedynie w krótkim zawitym terminie od momentu wprowadzenia tych ograniczeń, może być uznana za skuteczny mechanizm przywracania właściwej równowagi, o której mowa w wyroku TK w sprawie K 37/02 czy orzeczeniu ETPCz w sprawie Sporrong i Lönnroth. W ocenie Rzecznika przynajmniej w przypadku bardzo daleko idących ograniczeń prawa własności, w których zasadne jest mówienie o tzw. faktycznym wywłaszczeniu, odpowiedź na takie pytanie nie może być twierdząca.

Ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń krótkim i prekluzyjnym terminem wydaje się być podyktowane względami budżetowymi, tj. dążeniem do określenia w dwuletnim terminie skali roszczeń wynikających z wprowadzenia ograniczeń własności ze względu na ochronę przyrody, a w konsekwencji oszacowanie skutków finansowych ich wprowadzenia (zob. m.in. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13). W orzecznictwie Trybunału dbałość o równowagę finansów publicznych, jako elementu bezpieczeństwa państwa pod względem finansowym, jest uznawana za istotną wartość konstytucyjną, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia miarkowanie interesów indywidualnych w imię interesu zbiorowego (zob. wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, s. 252 i n. oraz z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66, s. 856 i n.). Miarkowanie tego interesu prywatnego odnosi się również do prawa własności, gdyż konieczność wyważenia interesu publicznego i prywatnego na tle Konstytucji podkreślona jest chociażby poprzez użycie sformułowanie „słusznego odszkodowania” wobec odszkodowania należnego za wywłaszczenie nieruchomości (patrz wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 35 i wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Ograniczanie możliwości podnoszenia roszczeń ze względu na równowagę finansów publicznych, tak jak w przypadku innych konstytucyjnych wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, musi jednak spełniać, wykreowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wymogi proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń, którymi są: przydatność, niezbędność i proporcjonalność sensu stricto. O ile wprowadzenie takiego prekluzyjnego terminu niewątpliwie służy omawianej wartości konstytucyjnej, to już niezbędność wprowadzania tak krótkiego terminu podnoszenia roszczeń budzi znaczne wątpliwości, a jego skutek w postaci wygaszenia niezgłoszonych w terminie roszczeń, przynajmniej w odniesieniu do najdalej idących ograniczeń, w ocenie Rzecznika jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności sensu stricto. Brak jest tu bowiem niezbędnej proporcji pomiędzy wartością konstytucyjną, jaką jest zapewnienie przewidywalności

obciążeń finansowych, wynikających z roszczeń mających rekompensować ingerencję w prawo własności ze względów ochrony środowiska, a konstytucyjnie chronionym prawem własności, którego istota musi być w kontekście art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji zachowana. Samo dążenie do zapewnienia (w krótkim terminie) tej przewidywalności nie może bowiem niejako automatycznie mieć prymatu nad ochroną fundamentalnego - z punktu widzenia zasad ustrojowych państwa - prawa, jakim jest prawo własności.

Podsumowując przedmiotową argumentację należy stwierdzić, iż opisane ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wynikające z przepisów prawnych realizujących istotny konstytucyjnie cel, jakim jest ochrona środowiska, niewątpliwie istotnie ingerują w treść chronionego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa własności. Ograniczenie w art. 129 ust. 4 p.o.ś prekluzyjnym, krótkim terminem możliwości dochodzenia, przyznanych przez art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., roszczeń mających rekompensować skutki tych ograniczeń, jest nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa własności, gdyż niejako „automatycznie” wygasza wszystkie roszczenia niezależnie od stopnia ograniczenia uprawnień właścicielskich. W przypadku bardzo daleko idących ograniczeń prawa własności, nabierających cech faktycznego wywłaszczenia, wygaszenie takich roszczeń godzi w istotę prawa własności, jaką jest jego wartość (użyteczność) dla właściciela, co - w ocenie Rzecznika - pozwala na postawienie regulacji zawartej w art. 129 ust. 4 p.o.ś zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

b) Skuteczność i realna dostępność mechanizmu odszkodowawczego przewidzianego przez art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. musi być także oceniona w kontekście wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona - jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach - oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem "demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa". Zasada ta oznacza przede wszystkim zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji stanowią jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. W istocie więc chodzi tu o realizację postulatu, zgodnie z którym tworzone powinny być takie regulacje prawne, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładają przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU

nr 7/A/2002, poz. 97). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza także obowiązek lojalności państwa w stosunku do obywatela (por. wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117).

Ustawodawca przyznając roszczenia mające rekompensować ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, wprowadzone ze względu na ochronę środowiska, powinien ukształtować je w sposób pozwalający uprawnionym podmiotom na realne skorzystanie z nich. Konstrukcja roszczenia z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie pozwala jednak uznać je za skuteczny i rzeczywisty środek ochrony praw właścicieli, o którym mowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Szczególnie problematyczna jest możliwość korzystania z tych roszczeń w przypadku nieruchomości wytypowanych jako proponowane obszary sieci Natura 2000 (tj. notyfikowanych Komisji Europejskiej, ale jeszcze przez nią niezatwierdzonych, a w konsekwencji niezaliczonych jeszcze rozporządzeniem do sieci obszarów Natura 2000). 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 u.o.p. nie jest konieczne wydanie żadnego aktu powszechnie obowiązującego prawa. Ograniczenia te są konsekwencją samego tylko umieszczenia obszarów obejmujących te nieruchomości na liście sporządzanej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i przekazywanej Komisji Europejskiej po jej zatwierdzeniu uchwałą Rady Ministrów. Lista nie jest jednak promulgowana w żadnym oficjalnym dzienniku urzędowym, co wywołuje na gruncie konstytucyjnym uniemożliwienie określenia jakichkolwiek terminów prekluzyjnych odwołujących się do momentu jej powstania. Skoro brak jest możliwości ustalenia w tych wypadkach początkowego terminu dochodzenia roszczeń, to w istocie ustawodawca nie przyznał roszczeń określonych w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. właścicielom nieruchomości leżących na terenie proponowanych obszarów sieci Natura 2000 pomimo tego, iż są one objęte daleko idącymi ograniczeniami w zagospodarowaniu. Właściciele tych nieruchomości ewentualnie będą mogli skorzystać z tych roszczeń dopiero po oficjalnym zaliczeniu ich nieruchomości do sieci Natura 2000 rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Trzeba tu także zaznaczyć, iż w przypadku, gdy jakieś obszary znajdujące się na liście z art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p. nie zostaną zaakceptowane przez Komisję Europejską jako specjalne obszary ochrony siedlisk albo z innych przyczyn utracą taki status, to właściciele nieruchomości w dalszym

ciągu nie będą mogli skorzystać z roszczeń przewidzianych przez art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., pomimo że ich nieruchomości już od momentu wpisu na listę podlegały niekiedy bardzo daleko idącym ograniczeniom w korzystaniu.

Jest rzeczą oczywistą, iż dla realnej i rzeczywistej możliwości skorzystania z roszczeń przewidzianych przez art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. niezbędna jest świadomość istniejących ograniczeń i przysługujących z ich tytułu roszczeń. Sposób wprowadzania tych ograniczeń, skomplikowany charakter ich treści oraz możliwa nieprecyzyjność zapisów w nich zawartych powoduje, iż nawet działający zgodnie z regułami przezorności i dbałości o własne interesy właściciel może nie mieć świadomości ich pełnego zakresu i sposobu, w jaki oddziałują one na jego nieruchomość.

Akty prawne wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, które są podstawą roszczeń z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., są aktami powszechnie obowiązującego prawa, ogłaszanymi na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. z 2011, nr 197, poz. 1172 ze zm.). Akty te przeważnie nie zawierają także informacji o przesłankach i trybie dochodzenia roszczeń z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., a w szczególności konieczności wniesienia roszczeń w krótkim terminie zawitym. Jest to szczególnie istotne w kontekście rozbudowanego katalogu ograniczeń sposobu korzystania czy użytkowania nieruchomości ze względu na szeroko rozumiane walory przyrodnicze, z których znaczna część nie jest regulowana w ustawie Prawo ochrony środowiska. Ze względu na sposób ogłaszania aktów normatywnych, jakimi są akty prawa miejscowego, właściciele nieruchomości nie są indywidualnie informowani o objęciu nieruchomości tymi aktami prawnymi i zmianami w sposobie wykonywania uprawnień właścicielskich z nich wynikających. Wobec wprowadzania ograniczeń poprzez akt prawa miejscowego nie są także przeprowadzane żadne indywidualne postępowania z udziałem właściciela konkretnej nieruchomości, w których mógłby on uzyskać wiedzę o przysługujących mu roszczeniach i trybie ich dochodzenia.

Ponadto, o ile można przy tym przypuszczać, iż wiedza o samych wprowadzanych formach ochrony przyrody jest w stosunkach lokalnych stosunkowo powszechna ze względu na działania miejscowych władz samorządowych, podmiotów zarządzających parkami narodowymi, krajobrazowymi bądź rezerwatami przyrody i prasy lokalnej, to już wiedza o konkretnym wpływie tych ograniczeń na indywidualne nieruchomości z pewnością powszechna nie jest. Wiedza ta bardzo często pojawia się dopiero w momencie wydania rozstrzygnięcia władzy publicznej odmawiającego zgody na określony sposób zagospodarowania nieruchomości (np. wydania decyzji o warunkach zabudowy bądź pozwolenia na budowę) bądź nakładającego sankcję za złamanie zakazów odnoszących się do nieruchomości (np. zbierania grzybów), co może nastąpić po upływie dwuletniego terminu zawitego.

Istotne jest przy tym, iż nie w każdym przypadku zakres ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości może być jednoznacznie określony w momencie wydania aktu prawnego wprowadzającego jedną z form ochrony przyrody, z którymi te ograniczenia się wiążą. Takim przypadkiem są chociażby ograniczenia związane z obszarem sieci Natura 2000, gdzie (inaczej niż w art. 15 u.o.p.) nie wprowadza się chociażby przykładowego katalogu zakazanych działań, tylko zakazuje się w sposób ogólny podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. W chwili wprowadzenia tej formy ochrony właściciel nie jest w stanie jednoznacznie określić, w jaki sposób będzie mógł on korzystać z nieruchomości, w szczególności gdy negatywne skutki dla tego obszaru mogą wynikać z przedsięwzięć wywierających taki skutek pośrednio, w wyniku kumulacji różnych oddziaływań, które samodzielnie negatywnych skutków nie wywołują. Nie można więc 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 zaliczającego konkretną nieruchomość do sieci obszarów Natura 2000 uniemożliwia lub istotnie ogranicza mu korzystanie z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Natomiast w momencie, gdy powźmie on wiedzę o powstałych ograniczeniach, skorzystanie z roszczeń przewidzianych przez art. 129 p.o.ś. może być już niemożliwe ze względu na upływ terminów prekluzji, powodujące ich wygaśnięcie.

Kolejnym znaczącym przykładem trudności, jakie mogą się wiązać z ustaleniem zakresu ograniczeń prawa własności nieruchomości i terminu ich wejścia w życie, są rozliczne wątpliwości interpretacyjne związane z roszczeniami o odszkodowanie wynikającymi z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania (w szczególności na obszarach przylegających do lotnisk). W orzecznictwie sądowym funkcjonowały rozbieżne linie orzecznicze dotyczące objęcia zakresem normy z art. 129 ust. 2 p.o.ś. roszczeń o odszkodowanie za pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości na skutek dozwoleń - poprzez ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania - emitowania hałasu powyżej dopuszczalnego poziomu (zob. szerzej uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138).

Jeszcze większe wątpliwości w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych pojawiły się na tle oceny skutków prawnych kilkukrotnych nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś., który zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania. Wiązały się one z zagadnieniem dalszego obowiązywania bądź utraty mocy wiążącej przez akty prawa miejscowego, które były wydane na podstawie

upoważnienia zawartego w treści art. 135 § 2 p.o.ś. poprzedzającego kolejne nowelizacje tego przepisu (w tym także obowiązywania rozporządzenia nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wojewody Mazowieckiego). Kwestia ta nie tylko doprowadziła do powstania daleko idących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, ale także do powstania rozbieżności stanowisk co do wykładni tych samych przepisów pomiędzy Sądem Najwyższym, a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Istniejące rozbieżności zostały pogłębione podjęciem, pod wpływem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego o utracie mocy obowiązującej przez te akty planistyczne, nowych aktów prawa miejscowego tworzących obszary ograniczonego użytkowania, w tym także podjęciem w dniu 20 czerwca 2011 r. przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały nr 76/11 o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Pojawiły się bowiem wątpliwości nie tylko co do daty utraty mocy przez wspomniane rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 50, ale również co do skutków porównania ograniczeń wprowadzanych tym aktem oraz uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 76/11 dla możliwości podnoszenia roszczeń odszkodowawczych. W konsekwencji przedmiotowe zagadnienia prawne, które mają bardzo istotny wpływ na ocenę dopuszczalności podnoszenia roszczeń z art. 129 p.o.ś. i ich zakresu, stały się przedmiotem szeregu pytań prawnych do Sądu Najwyższego (zob. sprawy: III CZP 34/15, III CZP 62/16, III CZP 114/15).

Omawiana sytuacja, w ocenie Rzecznika, bardzo dobrze przedstawia skalę trudności, jaka wiązała się z możliwością uświadomienia sobie przez zainteresowanych właścicieli nieruchomości zakresu istniejących ograniczeń ich uprawnień właścicielskich wobec tych nieruchomości i przysługujących im z tego tytułu roszczeń, skoro przez szereg lat w orzecznictwie sądowym wyrażano różne poglądy w przedmiocie zakresu roszczeń przyznanych przez art. 129 ust. 2 p.o.ś. wobec ograniczeń wynikających z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a na dodatek funkcjonowały rozbieżne poglądy najwyższych organów sądowniczych w kwestii istnienia bądź utraty mocy prawnej przez same akty prawa miejscowego wprowadzające te ograniczenia.

W ocenie Rzecznika, w świetle przytoczonych wyżej okoliczności nie sposób uznać, iż art. 129 ust. 4 p.o.ś. uzależniający możliwość dochodzenia roszczeń z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. od ich zgłoszenia w krótkim dwuletnim terminie zawitym, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, spełnia dyrektywy wywodzone z zapisanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Termin ten powoduje, iż w praktyce możliwość skorzystania z roszczenia o wykup nieruchomości bądź odszkodowania za obniżenie wartości w wielu przypadkach będzie jedynie formalna. Omawiane roszczenia w tych przypadkach nie będą mogły spełnić swojej funkcji, jaką jest rekompensata wprowadzanych ograniczeń w sposobie

zagospodarowania lub korzystania z nieruchomości. Iluzoryczność tych roszczeń w oczywisty sposób sprzeczna jest z dyrektywami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż nie służy urzeczywistnieniu konstytucyjnej ochrony prawa własności, stanowiąc jedynie jej pozór.

Odnosząc się do poglądów w orzecznictwie Trybunału, dopuszczających ograniczenie prekluzyjnym terminem roszczeń odszkodowawczych za pozbawienie własności (zob. wyroki w sprawach P 5/99, SK 11/02, P 33/07 i K 20/09), należy zaznaczyć, iż zostały one wywiedzione na tle szczególnej regulacji prawnej, która miała na celu uporządkowanie długoletniej niezgodności stanów faktycznych nieruchomości zajętych pod drogi publiczne z ich stanem prawnym. W tym przypadku termin prekluzji wniosków o odszkodowanie wynosił 7 lat, a więc był znacznie dłuższy niż termin prekluzji roszczeń określony przez art. 129 ust. 4 p.o.ś. Należy przy tym zauważyć, iż odwołanie się w tych sprawach przez Trybunał do zasady *ius civile vigilantibus scriptum est* jako uzasadnienie prekluzji roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości *ex lege* uzasadniane było widocznym co do zasady sposobem zagospodarowania nieruchomości pod drogę publiczną i powszechną świadomością publicznych funkcji pełnionych przez nieruchomości drogowe.

Zupełnie inaczej należy oceniać jednak ograniczenie uprawnień właścicielskich w drodze aktów prawa miejscowego wprowadzających ustawowo określone formy ochrony przyrody. Ocena, czy korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, nie musi być oczywista w momencie wchodzenia w życie aktu prawnego wprowadzającego formy ochrony przyrody, co w szczególności, jak wykazano wyżej, odnosi się do ograniczeń związanych z zaliczeniem określonego obszaru do sieci Natura 2000 oraz obszarów ograniczonego użytkowania. Nie wydaje się, aby zasada *ius civile vigilantibus scriptum est* mogła w tym wypadku uzasadniać ograniczenie terminu na podnoszenie roszczeń jedynie do dwóch lat od momentu wprowadzenia ograniczeń. Wymóg dbałości zainteresowanego o swoje prawa musi być odnoszony do zwyczajowego poziomu przeciętnego obywatela, który bez przekraczającego jego możliwości zaangażowania jest w stanie ocenić swoją sytuację prawną i podjąć adekwatne środki prawne. Dwuletni termin na wnoszenie roszczeń z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. nie gwarantuje, iż osoby wykazujące właściwą w danej sytuacji aktywność i staranność będą w stanie dokonać racjonalnej analizy swojej sytuacji prawnej. W wielu sytuacjach niemożność korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób ujawni się dopiero w trakcie realizacji procesów inwestycyjnych, których przebieg ze swej istoty, ale również potencjalnej przewlekłości działania organów publicznych, może być długotrwały.

Z tego względu - w ocenie Rzecznika - zasadnym jest uznanie, iż art. 129 ust. 4 p.o.ś. narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

c) Wywodzona z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dyrektywa poszanowania mienia, rozumiana jako możliwość niezakłóconego korzystania z niego (effective enjoyment of possessions), w oczywisty sposób nie zakazuje samego wprowadzania nawet istotnych ograniczeń takiego korzystania, o ile towarzyszą im instrumenty prawne, które pozwalają na utrzymanie właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym. Zasada ta, sformułowana w omówionej wcześniej sprawie *Sporrong i Lönnroth*, znalazła rozwinięcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle instytucji tzw. faktycznego wywłaszczenia (sprawa *Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji*, wyrok z 24 czerwca 1993 r., skarga nr 14556/89, sprawa *Hentrich przeciwko Francji*, wyrok z 22 września 1994 r., skarga nr 13616/88 czy *Brumarescu przeciwko Rumunii*, wyrok z 28 października 1990 r., skarga nr 28342/95), czy wypracowanych w orzecznictwie sądów niemieckich instytucji w postaci ingerencji podobnych do wywłaszczenia lub tożsamych z wywłaszczeniem (szerzej K. Zaradkiewicz, op. cit., s. 463 – 467). Istotą tych wykreowanych w orzecznictwie instytucji jest stworzenie mechanizmu roszczeń kompensacyjnych, analogicznych jak dla podmiotów wywłaszczanych. O zasadności takich rozwiązań w prawie polskim pozytywnie wypowiada się K. Zaradkiewicz na tle rozwiązań niemieckich (w szczególności koncepcji tzw. wyrównawczego kształtowania treści) wskazując, iż „o konieczności zapewnienia rekompensaty w przypadku nadmiernej ingerencji w sferę indywidualnego statusu prawnego świadczy to, że w takiej sytuacji uprawniony, podobnie jak w przypadku wywłaszczenia, ponosi szczególną ofiarę na rzecz społeczeństwa.” (tamże, str. 526). W doktrynie wskazuje się również na immanentne znaczenie roszczenia o wykup nieruchomości w przypadku wywłaszczenia planistycznego rozumianego jako krańcowa forma ingerencji planistycznej we własność nieruchomości, którego istota polega na wprowadzeniu takiego reżimu korzystania z nieruchomości, który de facto czyni nieruchomość dla właściciela bezwartościową (tak M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, *Samorząd Terytorialny* 4/2014, str. 52).

Wypracowana w orzecznictwie ETPC konieczność zapewnienia przez państwo realnych środków prawnych zapewniających ochronę interesu indywidualnego (właściciela) bardzo jednoznacznie znalazła swój wyraz w wyroku w przytoczonej już sprawie *Potomscy przeciwko Polsce*. Trybunał oceniając, analogiczne do ograniczeń podyktowanych ochroną środowiska, ograniczenia uprawnień właścicielskich ze względu na ochronę dziedzictwa kulturalnego dopuszcza



obciążenie prywatnej nieruchomości funkcjami publicznymi („property has a social function”), jednakże warunkuje je zachowaniem właściwej równowagi, która wymaga przy nakładaniu takich funkcji poszanowania interesów właścicieli zainteresowanych nieruchomości. Zdaniem Trybunału, wyrażonym w tej sprawie, zachowania takiej równowagi nie zapewnia nawet kierowana do skarżących, będących właścicielami objętych ograniczeniami nieruchomości, oferta przyjęcia zamiennych działek gruntu, jeżeli wartość ich może istotnie odbiegać w dół od wartości należących do skarżących nieruchomości.

W orzecznictwie ETPC akcentuje się, iż bardzo istotnymi czynnikami wyznaczającymi możliwość zachowania tej właściwej równowagi są: świadomość wprowadzanych ograniczeń i możliwości przewidywania ich przyszłych skutków (zob. opisywana już sprawa Łącz przeciwko Polsce), rozmiar ograniczeń prawa własności (zob. wyrok z dnia 27 października w sprawie Katte Klitsche de la Grange przeciwko Włochom, skarga nr 12539/86), a także możliwość kwestionowania zasadności wprowadzania ograniczeń (zob. wyrok z dnia 23 kwietnia 1996 r. w sprawie Phocas v. France, skarga 17869/91).

W kontekście tego orzecznictwa nie można stwierdzić, iż ograniczenie możliwości zgłoszenia roszczeń z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. dwuletnim terminem zawitym może być uznane za zachowujące „właściwą równowagę”. Szczególnie ewidentne jest to w przypadku bardzo poważnych ograniczeń uprawnień właścicieli nieruchomości położonych na obszarze parków narodowych, rezerwatów i niektórych obszarów Natura 2000. W przypadku tak poważnych ograniczeń, doskonale wpisujących się w definicję tzw. faktycznego wywłaszczenia, przepisy prawne powinny zapewniać właścicielom takich nieruchomości możliwość domagania się przynajmniej wykupu nieruchomości, gdy stwierdzą oni, iż nieruchomość straciła dla nich całkowicie swoją użyteczność, a dalsze obciążenie ich własności ciężarami publicznymi przekracza, w ocenie tych właścicieli, zdolność do ich dalszego znoszenia. Należy bowiem uznać, nawiązując do argumentacji zawartej w wyroku TK w sprawie P 8/99 i K 20/07, że władze publiczne nie mogą realizować obowiązków nałożonych na nie przez Konstytucję wyłącznie kosztem właścicieli nieruchomości.

Niewątpliwie o zachowaniu „właściwej równowagi” trudno mówić także w sytuacji, gdy uprawniony - z powodu długotrwałych postępowań sądowych bądź administracyjnych dotyczących nabycia własności nieruchomości bądź ustalenia jej stanu prawnego - nie miał w istocie możliwości podniesienia swoich roszczeń w zawitym dwuletnim terminie. Analogicznie należy potraktować również sytuację, gdy ze względu na charakter wprowadzonych ograniczeń świadomość ich powstania ujawnia się w dopiero w momencie przystąpienia do realizacji zamierzenia inwestycyjnego (tak szczególnie w przypadku obszarów Natura 2000 czy

obszarów ograniczonego użytkowania), co może nastąpić już po upływie terminu na zgłaszanie roszczeń.

Należy przy tym dostrzegać, iż ograniczenia uprawnień właścicielskich w związku z ochroną zasobów środowiska naturalnego w bardzo wielu przypadkach są konieczne dla zachowania tych zasobów i nie mogą być skutecznie zaskarżone przez właścicieli objętych tymi ograniczeniami.

Biorąc to pod uwagę należy uznać, iż utrudniona w wielu przypadkach (w niektórych wypadkach wręcz całkowicie niedostępna) możliwość skorzystania z przewidywanych przez art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. roszczeń w terminie określonym przez art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie zapewnia właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym, a prywatnym. W ocenie Rzecznika powoduje to, iż art. 129 ust. 4 p.o.ś. narusza art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

d) Porównując roszczenia przewidziane przez art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. z innymi roszczeniami przysługującymi właścicielom nieruchomości, które objęte są ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na cele publiczne, należy wskazać na w zasadzie tożsame przesłanki ich powstawania. Przesłanką roszczeń z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. jest wprowadzone aktem normatywnym ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości powodujące, iż korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Analogicznie sformułowane są przesłanki roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 187 ust. 1 pr. wod., które przyznają je w sytuacji uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego albo wejściem w życie aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie ustawy Prawo wodne. Roszczenia o wykup nieruchomości przewidywane są również przez przepisy regulujące zasady wywłaszczenia nieruchomości, a ich przesłanką jest niemożność prawidłowego wykorzystania pozostałej po wywłaszczeniu części nieruchomości na dotychczasowe cele (art. 113 ust. 3 u.g.n. i art. 13 ust. 3 specustawy drogowej). Uniemożliwienie właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalszego prawidłowego korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem jest przesłanką roszczenia o wykup przewidzianego przez art. 124 ust. 5 u.g.n. i 125 ust. 3 u.g.n. dla ingerencji publicznej w postaci założenia lub przeprowadzenia na nieruchomości ciągów, przewodów i urządzeń bądź ograniczenia sposobu korzystania

z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictwem.

Przesłanką wszystkich tych roszczeń jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości dla ochrony społecznie użytecznych interesów, którego skutkiem jest niemożność dalszego wykorzystywania nieruchomości w sposób dotychczasowy. To ograniczenie uprawnień właścicieli do korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy i w takich okolicznościach jest cechą relewantną, stanowiącą o podobieństwie sytuacji prawnej podmiotów, którym przyznano wyżej wskazane roszczenia. Podmioty te powinny być więc także równo traktowane w zakresie możliwości skorzystania z środków prawnych pozwalających na zrekompensowanie im szkód majątkowych związanych z bardzo znacznym ograniczeniem jednego z podstawowych atrybutów prawa własności, jakim jest prawo swobodnego korzystania z przedmiotu własności. Żadna z tych regulacji nie przewiduje jednak wygaśnięcia roszczeń ze względu na niezgłoszenie ich w zawitym terminie, co nakazuje dokonać analizy normatywnej treści art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. z konstytucyjną zasadą równego traktowania.

Jak już wskazano w punkcie II możliwość realizacji roszczeń z art. 129 ust. 1 - 3 p.o.ś. ograniczona jest dwoma terminami, terminem zawitym na zgłoszenie roszczenia z art. 129 ust. 4 p.o.ś. oraz ogólnym terminem przedawnienia roszczeń majątkowych, o którym mowa w art. 118 k.c. Roszczenia odszkodowawcze wywodzone z tych źródeł odpowiadają wymaganiom art. 361-363 k.c. Są roszczeniami majątkowymi, podlegającymi przedawnieniu (art. 117 § 1 k.c.), przy czym - nie będąc roszczeniami deliktowymi - podlegają przedawnieniu na zasadach ogólnych wynikających z art. 118 k.c. Wprowadzony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. termin 2-letni do "wystąpienia z roszczeniem", biegnący od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wyłożony został w wyroku z dnia 10 października 2008 r. (II CSK 216/08, Lex nr 577165), jako zawity termin do zgłoszenia roszczeń, niebędący terminem przedawnienia. Tymczasem prekluzyjny i stosunkowo krótki termin na zgłoszenia roszczeń przewidziany jest jedynie w odniesieniu do roszczeń z art. 129 ust. 1 p.o.ś., podczas gdy możliwość dochodzenia innych wskazanych powyżej roszczeń nie jest ograniczona terminem prekluzyjnym, a ograniczenia w możliwości ich dochodzenia wynikają jedynie z ogólnej zasady przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Należy przy tym pamiętać, iż ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń terminem zawitym pogarsza sytuację uprawnionego, gdyż prekluzja roszczeń następuje z mocy prawa i nie ma możliwości przerwania jej biegu. Instytucja przedawnienia jest w polskim prawie cywilnym uregulowana jako zarzut procesowy (art. 117 § 2 k.c.), po którego upływie roszczenie nie wygasa, tylko przekształca się w zobowiązanie naturalne. Bieg przedawnienia może ulec zawieszeniu (art. 121 k.c.) i przerwaniu (art. 123 k.c.).

Pozwala to na jednoznaczne stwierdzenie, iż ustawodawca zróżnicował ochronę praw właścicieli nieruchomości, objętych ograniczeniami w zagospodarowaniu nieruchomościami. Konstatacja taka sama w sobie nie przesądza o niezgodności z konstytucyjną zasadą równego traktowania normy zawartej w art. 129 ust. 4 p.o.ś., gdyż nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie jest dopuszczalne (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

W ocenie Rzecznika omawiane zróżnicowanie ochrony prawa własności nie znajduje uzasadnienia, gdyż odmienny reżim dochodzenia roszczeń z tytułu ograniczeń uprawnień właścicielskich na cele publiczne nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Sytuacja faktyczna i prawna właścicieli nieruchomości, których sposób zagospodarowania został ograniczony ze względu na ochronę środowiska i właścicieli nieruchomości, których sposób zagospodarowania został ograniczony ze względu na inne cele publiczne, nie różni się w sposób uzasadniający ich odmienne traktowanie. Wszyscy właściciele wyżej wskazanych nieruchomości, na skutek wprowadzonych ograniczeń lub wywłaszczenia części ich nieruchomości, nie mogą korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób, co oznacza bardzo poważne ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości. We wszystkich przypadkach niemożność dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości wynika z ingerencji organów publicznych działających w imię interesu publicznego. Można także przyjąć, iż w zdecydowanej większości przypadków ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości będzie negatywnie wpływało na jej atrakcyjność rynkową, a więc również będzie ograniczało praktyczną możliwość rozporządzenia nieruchomością. Także stopień tej ingerencji nie uzasadnia przyznania mniejszej ochrony właścicielom nieruchomości objętych ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, można twierdzić, iż ograniczenia mające na celu ochronę środowiska w wielu przypadkach ingerują znacznie głębiej w sferę uprawnień właścicielskich w porównaniu do ograniczeń wprowadzających ograniczenie w zagospodarowaniu nieruchomości uzasadnione innymi celami o charakterze publicznym. Katalog zakazów sformułowany przez art. 15 u.o.p. jest tak daleko idący, iż trudno wyobrazić sobie dopuszczalność wprowadzenia dalej idących ograniczeń przez regulacje planistyczne czy akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy Prawo wodne. Warto tu wskazać, iż norma zawarta w art. 125 ust. 3 u.g.n. przyznaje roszczenie o wykup nawet w przypadku czasowego (dłuższego niż rok) ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (decyzją starosty w oparciu o art. 125 ust. 1 u.g.n.). Konstatacja ta prowadzi do uznania, iż stopień ingerencji publicznej motywowanej ochroną środowiska w zakres

uprawnień właścicielskich uzasadniałby wręcz uprzywilejowanie ich w zakresie należnej rekompensaty. W żadnym razie charakter ingerencji nie uzasadnia dyskryminacji właścicieli takich nieruchomości pod kątem możliwości domagania się przez nich wykupu nieruchomości przez organy publiczne. Wydaje się, iż takie cele publiczne jak ochrona przyrody, zagwarantowanie ładu przestrzennego czy budowa infrastruktury drogowej mają podobną wagę. Nie ma ponadto bezpośredniego związku pomiędzy samym celem publicznym, jakiemu ma służyć dane ograniczenie prawa własności, a możliwością dochodzenia roszczeń o wykup nieruchomości dotkniętej ograniczeniami.

Nie można także twierdzić, iż sytuacja właścicieli objętych ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska jest uprzywilejowana ze względu na świadomość wprowadzanych ograniczeń i wynikającą z tego możliwość podniesienia roszczeń w przewidzianym ustawą terminie. Jak już wcześniej wskazano, w wielu przypadkach powzięcie wiedzy o konkretnych ograniczeniach związanych z objęciem nieruchomości jedną z form ochrony przyrody następuje dopiero w momencie podejmowania działań, które w ocenie organów administracji publicznej są niedopuszczalne ze względu na wprowadzone ograniczenia. Sytuacja taka będzie miała miejsce w szczególności w odniesieniu do nieruchomości zaliczanych do sieci obszarów Natura 2000, dla których art. 33 p.o.ś. przewiduje bardzo ogólnie sformułowany zakaz podejmowania działań mogących negatywnie wpływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

W ocenie Rzecznika brak jest również wartości konstytucyjnych, które mogłyby uzasadniać konieczność prekluzji akurat roszczeń z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. Wprowadzenie zawitego terminu na zgłaszanie roszczeń z pewnością pozwala w przybliżeniu oszacować skalę wydatków publicznych potrzebnych na ich zaspokojenie. Umożliwia to zaplanowanie utworzenia odpowiednich rezerw środków finansowych, co niewątpliwie jest zjawiskiem korzystnym dla równowagi finansów publicznych. W ocenie Rzecznika skala potencjalnych roszczeń wynikających z ograniczeń nieruchomości podyktowanych przepisami o ochronie środowiska nie jest istotnie wyższa w porównaniu do innych, analizowanych powyżej roszczeń z tytułu ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości ze względu na interes publiczny. Poziom potencjalnych roszczeń na tle ograniczeń, wynikających z (potencjalnego) objęcia całej powierzchni kraju planami zagospodarowania przestrzennego wydaje się być znacznie wyższy w stosunku do poziomu możliwych roszczeń z art. 129 ust. 1 - 3 p.o.ś. W ocenie Rzecznika także z tego powodu nie można uzasadniać koniecznością ochrony stabilności finansów publicznych dyskryminującego traktowania właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska.

W tej sytuacji należy uznać, iż ograniczenie dwuletnim terminem zawitym możliwości dochodzenia roszczeń art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. jest niezgodnym z zasadą równości, dyskryminującym,

traktowaniem roszczeń przynależnych właścicielom nieruchomości objętych ograniczeniami ze względu na ochronę środowiska. Zróżnicowanie dopuszczalności podniesienia roszczeń rekompensujących istniejące ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości nie spełnia kryteriów relewantności i proporcjonalności zróżnicowania ochrony prawnej podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie można także zidentyfikować innych wartości konstytucyjnych, które mogłyby różnicować ochronę właścicieli nieruchomości ze względu na naturę ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości.

Z tego względu w ocenie Rzecznika normę zawartą w art. 129 ust. 4 p.o.ś. należy uznać za niezgodną z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.