



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 września 2021 r.

Pozycja 45

WYROK

z dnia 22 lipca 2021 r.

Sygn. akt SK 82/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Jakub Stelina
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lipca 2021 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

1) M.A. i M.A. o zbadanie zgodności:

- a) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.), rozumianego w ten sposób, „że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 [...]), a uznany- mi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące”, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- b) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, „w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. (...) i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsię- wzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r.

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 sierpnia 2021 r. w Dz. U. poz. 1446.

poz. 71 [...]”, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji,

2) J.K. o zbadanie zgodności:

- a) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, rozumianego w ten sposób, „że skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś., wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed dniem 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...), a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące”, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- b) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, „w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. (...) i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...)”, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, rozumianego w ten sposób, „że dopuszczalne jest wydanie (uchwalenie) aktu prawa miejscowego o utworzeniu nowego (kolejnego) Obszaru Ograniczonego Użytkowania, dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin dla wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu Obszaru Ograniczonego Użytkowania”, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- d) art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462) „w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. po dniu 1 stycznia 2006 r.”, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227), rozumiany

w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska wiąże z rozporządzeniem nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276), jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 23 lipca 2018 r. skarżący M.A. i M.A. (dalej: skarżący), wnieśli o zbadanie:

1) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.; dalej: p.o.ś.), rozumianego w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r. lub u.u.i.ś.), a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2008 r. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej: rozporządzenie RM z 2010 r.), z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 94, w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Skarżący w 1997 r. nabyli nieruchomość położoną w Poznaniu. W chwili zakupu nieruchomości, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla miasta Poznania zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta nr X/58/II/94 z 6 grudnia 1994 r., znajdowała się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej zawierającym obszar skażony hałasem lotniczym o poziomie większym niż 65 dB z możliwością realizacji usług podstawowych budowlanych lub wolnostojących związanych z funkcją mieszkaniową. W związku z wysokim poziomem hałasu lotniczego skarżący nie mogli wykorzystywać nieruchomości na cele mieszkalne, w szczególności posadzić na nieruchomości budynku mieszkalnego.

Mimo to przystosowali budynek do funkcji mieszkaniowej i zamieszkują w nim do chwili obecnej.

Decyzją z 21 lipca 2011 r. Prezydent Miasta Poznania odmówił skarżącemu ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na budynek mieszkalny. Planowana inwestycja znajdowała się bowiem w strefie I obszaru ograniczonego użytkowania (dalej: o.o.u.) dla lotniska Poznań-Krzesiny w Poznaniu. W jego granicach obowiązuje zakaz przeznaczenia terenu pod budowę budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej i budynków związanych ze stałym pobytom dzieci i młodzieży, takich jak szkoły, przedszkola, internaty, domy dziecka itp. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 22 maja 2012 r., sygn. akt [...] uchylił powyższą decyzję. Uznał, że postępowanie dowodowe przeprowadzone w sprawie dawało podstawę do merytorycznego rozstrzygnięcia. Wskazał również, że utraciło moc obowiązującą rozporządzenie nr 40/07 Wojewody Wielkopolskiego w sprawie utworzenia strefy ograniczonego użytkowania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy SKO w Poznaniu 26 kwietnia 2013 r. wydało decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo-garażowego na funkcję mieszkalną. W związku z tym skarżący złożyli wniosek do Prezydenta Miasta Poznania o pozwolenie na budowę.

Wcześniej, 31 grudnia 2005 r., skarżący wystąpili z pozwem do sądu, domagając się zasądzenia od Dowódcy Jednostki Wojskowej nr [...] i Dowódcy Jednostki Wojskowej nr [...] kwoty, na którą składało się odszkodowanie z tytułu spadku wartości nieruchomości i zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego w związku z objęciem ich nieruchomości ograniczeniami wprowadzonymi w o.o.u. dla lotniska wojskowego Poznań-Krzesiny. Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z 12 stycznia 2017 r. oddalił powództwo.

Sąd ten ustalił, że Wojewoda Wielkopolski wydał 17 grudnia 2003 r. rozporządzenie nr 82/03 w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań-Krzesiny w Poznaniu (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 200, poz. 3873; dalej: rozporządzenie wojewody nr 82/03), które weszło w życie 1 stycznia 2004 r. rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem nr 40/07 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2008 r. Nr 1, poz. 1; dalej: rozporządzenie wojewody nr 40/07). Uznając moc obowiązującą rozporządzenia wojewody nr 40/07 r., sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro nieruchomości skarżących znajduje się w strefie I o.o.u., to brak jest podstaw do zmiany przeznaczenia budynku gospodarczo-garażowego na budynek mieszkalny. Dla nieruchomości położonych w strefie I zakazuje się bowiem zmiany funkcji istniejących obiektów niewymagających ochrony akustycznej na podlegające ochronie akustycznej. Skarżący wnieśli apelację od tego wyroku. Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z 6 marca 2018 r., oddalił apelację. Sąd ten w pełni podzielił stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 22 listopada 2016 r., sygn. akt III CZP 62/16. Nie zgodził się natomiast ze stanowiskami sądów administracyjnych o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 40/07.

W dalszej części uzasadnienia skarżący dokonali chronologicznego opisu zdarzeń związanych z tworzeniem o.o.u. dla portu lotniczego Poznań-Krzesiny, zwracając uwagę na konsekwencje postanowienia NSA z 6 października 2010 r., sygn. akt II OSK 548/09, dla innych sądów administracyjnych i organów publicznych, a tym samym dla podmiotów, którym przysługiwały roszczenia z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Uznanie utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u. spowodowało formalno-prawne zniesienie tych obszarów, a w konsekwencji brak podstawy prawnej do występowania z roszczeniami odszkodowawczymi.

Następnie skarżący przedstawili własną ocenę tez zawartych w tym postanowieniu, dzieląc przeprowadzone przez NSA rozumowanie jako w pełni zgodne z regułami wali-

dacyjnymi określonymi w § 32 ust. 2 i § 33 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. – w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.). Podnieśli, że brak przepisów przejściowych w wypadku istotnej, ich zdaniem, zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś., będącego przepisem upoważniającym do wydania aktu prawa miejscowego, przesądza o utracie mocy obowiązującej aktów wydanych na jego podstawie. Zdaniem skarżących, w ustawie zmieniającej z 2008 r. doszło do istotnej i systemowej zmiany całej procedury oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Wobec tego nie można uznać, że miała ona charakter wyłącznie redakcyjny. Zmianie uległy zarówno zakres spraw przekazanych do uregulowania, jak i wytyczne dotyczące treści aktu. Ten aspekt zmian art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. został, w ocenie skarżących, zbagatelizowany przez Sąd Najwyższy w uchwałach o sygn. akt III CZP 34/15, III CZP 62/16, III CZP 114/15, i w konsekwencji przez sąd okręgowy i sąd apelacyjny orzekające w ich sprawie.

W ocenie skarżących, rozumienie art. 129 ust. 4 p.o.ś. w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., wskazane w punkcie pierwszym *petitum* skargi, które było podstawą rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Poznaniu i Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, stanowi nadmierną ingerencję w prawo własności, naruszając jednocześnie podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa, takie jak: zasada zaufania do działania organów państwa, zasada poprawnej legislacji, działania organów państwa w zakresie swoich kompetencji i zasada bezpieczeństwa prawnego.

Rozbieżność oceny obowiązywania aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. w orzecznictwie NSA i SN oraz jej konsekwencje skarżący odbierają jako zastawienie na nich swoistej pułapki prawnej, skutkiem czego nie mogą skutecznie chronić swojego prawa własności. W sprawie skarżących wydany został wyrok WSA z 22 maja 2012 r., w którym przyjęto utratę mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 40/07 r. tworzącego o.o.u. Toteż skarżący uznali, że są właścicielami nieruchomości mieszkalnej, którą, w świetle prawa budowlanego, muszą wygłuszyć, natomiast zgodnie ze stanowiskiem sądów powszechnych nie mieli prawa przekształcić budynku gospodarczo-garażowego na mieszkalny. Nie są zatem uprawnieni do kierowania roszczeń do zarządcy lotniska, które narusza standardy jakości środowiska w zakresie immisji hałasu. Dla skarżących oznacza to faktyczne wywłaszczenie naruszające istotę prawa własności.

Wskazana rozbieżność, w ocenie skarżących, wynika zarówno z naruszenia zasad poprawnej legislacji (§ 32 ust. 2 i § 33 ust. 1 z.t.p.), jak i zasady wyłączności sądów administracyjnych do orzekania o legalności aktów prawa miejscowego (art. 184 Konstytucji).

Odwołując się do orzecznictwa TK, podkreślili, że zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa i pewności prawa, nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych.

1.2. Uzasadnienie drugiego żądania *petitum* skargi opiera się na twierdzeniu, że zmiana treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. będąca konsekwencją art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś. i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r., była na tyle istotna, że w ostateczności musiała doprowadzić do utraty mocy obowiązującej przez akty prawa miejscowego wydane na podstawie zawartego w nim upoważnienia.

Zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane m.in. na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., zachowały moc obowiązującą do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie m.in. art. 60 u.u.i.ś., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie samej ustawy, to jest do 15 listopada 2010 r. Zgodnie zaś z art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.u.i.ś.: „za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,

określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 niniejszej ustawy, uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko”. Zatem w okresie od 15 listopada 2008 r. do 15 listopada 2010 r., obu pojęciom ustawodawca przypisywał tożsame znaczenie. Do zmiany doszło 15 listopada 2010 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie RM z 2010 r. W celu wykazania, że dokonano w ten sposób istotnej zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś., skarżący porównali treść rozporządzenia RM z 2010 r. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. z 2004 r. poz. 2573, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 2004 r.). Wskazali, że przedsięwzięcia wyliczone w obu rozporządzeniach nie pokrywają się ze sobą. Rozporządzenie RM z 2004 r. zawiera 43 rodzaje przedsięwzięć, zaś rozporządzenie RM z 2010 r. 51 rodzajów przedsięwzięć. Ponadto, zdaniem skarżących, nowela wywarła doniosłe skutki dla praktyki tworzenia o.o.u. Na gruncie poprzednio obowiązującego rozporządzenia trzy lotniska wojskowe oraz jedno lotnisko cywilne, z uwagi na długość pasa startowego równą lub większą od 2000 m (a jednocześnie mniejszą niż 2100 m), były kwalifikowane jako przedsięwzięcia znacząco oddziałujące na środowisko, dla których sejmik województwa winien bezwzględnie ustanowić o.o.u., o ile spełnione zostaną przesłanki, o których mowa w art. 135 ust. 1 p.o.ś. Po zmianie stanu prawnego wskazane lotniska, z uwagi na długość drogi startowej nieprzekraczającą 2100 m, zostały zakwalifikowane do grupy przedsięwzięć mogących jedynie potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zmianie zatem uległa również kompetencja sejmiku województwa, bo dla tych przedsięwzięć nie można już utworzyć o.o.u. w drodze uchwały sejmiku województwa na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś.

W ocenie skarżących, znaczy to, że w związku z nowelą art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonaną u.u.i.ś. skutek derogujący, o jakim mowa w § 32 ust. 2 w związku z § 33 ust. 1 z.t.p. zachodzi nie tylko w dacie 15 listopada 2008 r., ale i w dacie 15 listopada 2010 r. W takiej sytuacji przyjęcie przeciwnego rozumienia, które ugruntowało się w orzecznictwie sądów powszechnych, stanowi nadmierną ingerencję w prawo własności, naruszającą istotę tego prawa.

Przepisom zaskarżonym w punkcie drugim *petitum* skargi, skarżący zarzucili również niezgodne z art. 94 Konstytucji skonstruowanie upoważnienia ustawowego za pomocą kaskadowego odesłania, którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym (§ 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r.), a także naruszenie zasady poprawnej legislacji. W ich ocenie, niedochowanie przez ustawodawcę wymagania jasności i precyzji zaskarżonych przepisów doprowadziło do powstania stanu niepewności co do obowiązującego prawa.

2. W skardze konstytucyjnej z 20 stycznia 2018 r. skarżąca J.K. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., rozumianego w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., a uznanymi w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych za nieobowiązujące, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., w rozumieniu, w którym skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed dniem 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r.,

z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 94, w związku z art. 2 Konstytucji;

3) art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., rozumianego w ten sposób, że dopuszczalne jest wydanie (uchwalenie) aktu prawa miejscowego o utworzeniu nowego (kolejnego) o.o.u., dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin wystąpienia z roszczeniami, wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji;

4) art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462; dalej: ustawa zmieniająca z 2005 r.) w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. po 1 stycznia 2006 r., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

2.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Skarżąca jest właścicielką nieruchomości gruntowej, zabudowanej budynkiem mieszkalnym, która znalazła się w strefie o.o.u. utworzonego na mocy rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276; dalej: rozporządzenie wojewody nr 50/07). Następnie na podstawie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 128 poz. 4086; dalej: uchwała sejmiku nr 76/11 r.), która weszła w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia, nieruchomość skarżącej znalazła się w strefie o.o.u. dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie, o największych przekroczeniach norm hałasu, w której obowiązuje, między innymi, całkowity zakaz zabudowy mieszkaniowej. W takiej sytuacji skarżącej przysługiwały roszczenia wskazane w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., w szczególności roszczenie o spadek wartości nieruchomości, jak również roszczenie o nakłady na wygłuszenie pomieszczeń mieszkalnych. Z przedmiotowymi roszczeniami należało wystąpić w terminie 2-letnim. Skarżąca w piśmie z 23 lipca 2013 r. wystąpiła z takim roszczeniem do zarządcy Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie. Wystąpienie to mieściło się w terminie 2-letnim liczonym od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11. W związku z brakiem odpowiedzi na wezwanie, skarżąca 2 sierpnia 2013 r. wniosła pozew do sądu, w którym domagała się zasądzenia kwoty 10 100 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu kosztów potrzebnych dla zapewnienia właściwego klimatu akustycznego oraz szkody polegającej na spadku wartości nieruchomości.

Skarżąca wyjaśniła, że nie wystąpiła wcześniej, tj. w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody 50/07 z takimi roszczeniami, między innymi z uwagi na to, że w orzecznictwie sądów administracyjnych rozporządzenie to postanowieniami NSA z 29 września 2009 r., sygn. akt II OSK 449/09 i sygn. II OSK 502/09, zostało uznane za nieobowiązujące od 15 listopada 2008 r.

Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie wyrokiem z 14 maja 2014 r., oddalił powództwo skarżącej, stwierdzając, że jej roszczenia wynikające z utworzenia o.o.u. wygasły. Powództwo zostało bowiem wniesione po upływie 2-letniego zawitego terminu z art. 129 ust. 2 p.o.ś. W ocenie sądu, nieruchomość skarżącej do 3 sierpnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11, znajdowała się w „strefie M” o.o.u. utworzonej na pod-

stawie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Termin wystąpienia przez skarżącą z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. upłynął, w ocenie sądu, 24 sierpnia 2009 r., tj. po upływie 2 lat od wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07.

Apelacja skarżącej wniesiona od powyższego wyroku została oddalona. Sąd okręgowy w wyroku z 24 lipca 2017 r. zajął stanowisko, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 r. obowiązywało do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11. W ocenie sądu, uchwała ta nie wprowadziła żadnych nowych ograniczeń korzystania z nieruchomości przez skarżącą. W związku z tym sąd ten stwierdził, że roszczenia skarżącej wygasły, gdyż powinny być zgłoszone do 24 sierpnia 2009 r.

W związku z wątpliwościami zaistniałymi podczas rozpoznawania sprawy, sąd odwoławczy przed wydaniem wyroku dwukrotnie kierował pytania prawne do Sądu Najwyższego. Najpierw wystąpił z pytaniem dotyczącym terminu obowiązywania rozporządzenia wojewody nr 50/07. W odpowiedzi na powyższe pytanie Sąd Najwyższy podjął 25 czerwca 2015 r. uchwałę o sygn. akt III CZP 34/15, w której wskazał, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 nie utraciło mocy obowiązującej 15 listopada 2008 r. Jej utrata nastąpiła dopiero z dniem wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11. Teza powyższa znalazła następnie potwierdzenie w uchwale siedmiu sędziów SN z 22 listopada 2016 r., sygn. akt III CZP 62/16. W związku z tym sąd odwoławczy skierował drugie pytanie do Sądu Najwyższego dotyczące kwestii szkody powstałej w związku z ograniczeniami korzystania z nieruchomości, wprowadzonymi zarówno rozporządzeniem wojewody nr 50/07, jak i uchwałą sejmiku nr 76/11. W odpowiedzi na to pytanie Sąd Najwyższy podjął 9 lutego 2017 r. uchwałę o sygn. akt III CZP 114/15.

2.2. W uzasadnieniu skargi skarżąca odniosła się szeroko do kwestii obowiązywania rozporządzenia wojewody nr 50/07 r., kwestionując stanowisko Sądu Najwyższego. Odwołała się do orzecnictwa NSA i podniosła, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 r. utraciło moc obowiązującą 15 listopada 2008 r. w związku ze zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. i jednocześnie brakiem przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy dotychczasowe akty prawa miejscowego. Podkreśliła ponadto, że z uwagi na związanie tym stanowiskiem NSA organów administracji, w tym także wojewody i sejmiku (na podstawie art. 153, art. 170-171 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.), podjęto prace nad wydaniem nowego aktu prawa miejscowego, tj. uchwały sejmiku i utworzeniem po raz kolejny o.o.u. dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie. W ocenie skarżącej, 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wystąpienia z roszczeniami upłynął dopiero 3 sierpnia 2013 r. (2 lata od wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11). Skarżąca wskazała również, że wojewoda wydawał mieszkańcom o.o.u. zaświadczenia o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07.

Jak podkreśliła skarżąca, powyższe działania organów administracji, tj. podjęcie prac nad utworzeniem nowego o.o.u. dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie i zasady związania stanowiskiem NSA na podstawie art. 153 i art. 170-171 p.p.s.a. doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych. Od tego momentu organy administracji i sądy administracyjne przestały stosować rozporządzenie wojewody nr 50/07. Natomiast Przedsiębiorstwo Państwowe Port Lotniczy całą swoją działalność opiera na uchwale sejmiku nr 76/11, nie łącząc żadnych skutków prawnych z o.o.u. ustanowionym rozporządzeniem wojewody nr 50/07.

2.3. Uzasadniając zaskarżenie art. 29 ust. 4 p.o.ś., w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. w rozumieniu nadanym mu przez SN, skarżąca wskazała, że zakres aplikacji tych przepisów jako normy prowadzącej do utraty prawa do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na skutek upływu terminu zawitego, którego początek biegu jest liczony od dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego, które utraciły moc obowiązującą na skutek zmian legislacyjnych,

ma w orzecznictwie sądów powszechnych i SN charakter trwały. W związku z tym zaskarżone przepisy w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi mogą stanowić przedmiot kontroli TK.

Pozostałe argumenty, mające na celu uzasadnienie zarzutów wskazanych w punkcie 1 i 2 *petitum* skargi, pokrywają się z uzasadnieniem skargi M.A. i M.A. Obie skargi, przekazane do łącznego rozpoznania, zostały sporządzone przez tego samego pełnomocnika.

2.4. Zarzut podniesiony w trzecim punkcie *petitum* skargi dotyczy uznania, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że dopuszczalne jest uchwalenie aktu prawa miejscowego o utworzeniu nowego (kolejnego) o.o.u., dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca wiąże w tym zakresie naruszenie jej konstytucyjnych praw z uznaniem dopuszczalności wydania aktu prawa miejscowego – uchwały sejmiku nr 76/11 o utworzeniu nowego (kolejnego) o.o.u., przy jednoczesnym utrzymywaniu, że 2-letni termin wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u. – rozporządzenia wojewody nr 50/07. W ocenie skarżącej, wydanie kolejnych aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u., w tym uchwały sejmiku nr 76/11, było możliwe wyłącznie wobec przyjęcia, że poprzednie akty prawa miejscowego nie obowiązywały. Tymczasem skoro uchwała sejmiku tworząca o.o.u. ma charakter konstytutywny, to nie sposób przyjąć, że utworzenie nowego o.o.u. nie rozpoczyna na nowo biegu terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Dopiero bowiem wejście w życie tej uchwały, w tym wypadku uchwały sejmiku nr 76/11, nakłada na konkretne podmioty określone obowiązki i przyznaje im odpowiednie uprawnienia.

Wskazując na niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji i zaufania do działania organów państwa, skarżąca podniosła, że przyjęcie racjonalności działania prawodawcy, sprzeciwia się dwukrotnemu wydawaniu aktu prawa miejscowego w tym samym przedmiocie, w tożsamych warunkach faktycznych i prawnych, dla tego samego przedsięwzięcia. Toteż należy uznać, że sejmik województwa, ukonstytuował nowy o.o.u. Natomiast zajęcie innego stanowiska wprowadza stan niepewności i brak możliwości przewidzenia, z którym aktem prawa miejscowego należy łączyć skutki z art. 129 ust. 4 p.o.ś. To z kolei prowadzi do ograniczenia prawa własności.

2.5. W ostatnim punkcie *petitum* skargi skarżąca wniosła o stwierdzenie, że art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. po 1 stycznia 2006 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca wskazała, że jej konstytucyjne prawa zostały naruszone przez uznanie, że 2-letni termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. wiązać należy z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, które zostały utrzymane w mocy obowiązującej na podstawie art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 29 lipca 2005 r.

Uzasadniając powyższy zarzut, skarżąca wyjaśniła, że na dzień wejścia w życie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. wokół lotniska Okęcie na mocy rozporządzenia nr 93 Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 września 2005 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz.

Woj. Maz. Nr 222, poz. 7241; dalej rozporządzenie wojewody nr 93/05) był utworzony o.o.u. Akt ten został wymieniony w obwieszczeniu o liście aktów prawa miejscowego utrzymanych w mocy przez art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. Na skutek jednak decyzji prawodawcy o.o.u. z 2005 r. został zniesiony, zdaniem skarżącej, już 6 marca 2006 r. W tym dniu lotnisko Okęcie utraciło tytuł do korzystania ze środowiska. Powstała luka prawna, która trwała aż do połowy 2007 r. Kolejny o.o.u. utworzono dopiero półtora roku później rozporządzeniem wojewody nr 50/07. Gdyby Wojewoda Mazowiecki nie uchylił o.o.u. z 2005 r., to nowela wprowadzona ustawą zmieniającą z 2005 r. pozostałaby bez wpływu na jego moc obowiązującą. Tymczasem rozporządzenie wojewody nr 50/07 r. na mocy art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. zostało utrzymane w mocy. Akt ten nie zachowuje jednak tożsamości ani ciągłości z rozporządzeniem wojewody nr 93/05, które było aktem prawnym obowiązującym w dniu wejścia w życie przepisu przejściowego, tj. art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. Stanowiło ono odrębny, nowy akt prawa miejscowego, który nie istniał 1 stycznia 2006 r. Akt ten, o ile nie zostałby objęty działaniem art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., winien więc utracić moc obowiązującą 1 stycznia 2008 r. W tym to bowiem dniu znowelizowano art. 135 ust. 2 p.o.ś. poprzez zmianę rodzaju aktu prawa miejscowego właściwego dla utworzenia o.o.u. z rozporządzenia na uchwałę. Zmiana przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego polegająca na zmianie rodzaju aktu prawa miejscowego ma zaś skutek derogacyjny względem aktów dotychczasowych (§ 32 ust. 2 z.t.p.). Inaczej niż w wypadku aktów istniejących przed 1 stycznia 2006 r., nie przewidziano obowiązku publikacji odpowiedniej listy we właściwym dzienniku urzędowym i wojewoda listy takiej nie ogłosił. W okresie zatem pomiędzy marcem 2006 r. a sierpniem 2007 r. adresaci norm prawnych wiedzieli, że nie istnieje o.o.u. wokół lotniska Okęcie. Nie mogli zatem przypuszczać, że obszar taki zostanie utrzymany w mocy z dniem 1 stycznia 2008 r. na mocy przepisu przejściowego, który wszedł w życie 2 lata wcześniej.

Jak wskazała skarżąca, zagadnienie prawne w tym zakresie sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy przepisem przejściowym wprowadzonym ustawą zmieniającą z 2005 r. można przedłużyć moc obowiązywania aktu prawa miejscowego wtedy nieistniejącego, a tym samym, czy tego rodzaju praktyka legislacyjna daje się pogodzić z zasadami bezpieczeństwa obrotu prawnego i poprawnej legislacji. Respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa sprzeciwia się stanowieniu i stosowaniu prawa, które będzie stanowić pułapkę dla obywateli.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obie skargi zostały połączone – z uwagi na tożsamość przedmiotu kontroli – w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt SK 82/19.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 16 kwietnia 2020 r. przedstawił stanowisko, że:

1) art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że zmiana art. 135 ust. 2 dokonana na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. nie spowodowała utraty mocy aktów prawnych wydanych przed 15 listopada 2008 r. na podstawie upoważnienia zawartego w skarżonym przepisie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane po 1 stycznia 2006 r. na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 p.o.ś., jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postę-

powania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny ustosunkował się najpierw do kwestii formalnoprawnych, dotyczących dopuszczalnego zakresu merytorycznego badania zarzutów podniesionych w obu skargach. W tym celu dokonał rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, posługując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*. Przyjął, że przedmiotem zaskarżenia w punktach pierwszym i drugim obu skarg konstytucyjnych jest art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonana na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., nie spowodowała utraty mocy aktów prawnych wydanych przed 15 listopada 2008 r. na podstawie upoważnienia zawartego w zaskarżonym przepisie. Takie rozumienie art. 135 ust. 2 p.o.ś. prowadzi do niekorzystnego dla wnoszących omawiane skargi konstytucyjne sposobu obliczania upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Uregulowanie to podlega badaniu w zakresie zgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

W podobny sposób Prokurator Generalny zrekonstruował przedmiot zaskarżenia wskazany w punkcie trzecim skargi konstytucyjnej skarżącej. Podkreślił, że posługując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że zarzuty skarżącej dotyczące art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś., choć dotyczą zbadania kwestionowanego uregulowania na innej płaszczyźnie niż w punktach pierwszym i drugim, to łączą skutek niekonstytucyjnego – w jej ocenie – rozumienia art. 135 ust. 2 p.o.ś. z niekorzystnym sposobem określania rozpoczęcia biegu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Następnie wskazał, że postępowanie zainicjowane skargą M.A. i M.A. powinno zostać umorzone, ponieważ przepisy wymienione w *petitum* skargi jako naruszające prawa konstytucyjne nie były podstawą wydania ostatecznego orzeczenia w ich sprawie. Sąd Apelacyjny w Poznaniu jednoznacznie stwierdził, że oddalenie powództwa przez sąd pierwszej instancji oraz oddalenie apelacji przez sąd odwoławczy nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych.

4.1. W odniesieniu do zarzutów skargi J.K., Prokurator Generalny wskazał, że w zakresie przywołanego związkowo art. 135 ust. 1 p.o.ś. jako przedmiotu kontroli w punktach 1-3 *petitum* skargi, skarżąca nie wskazała argumentów odnoszących się do naruszenia tego przepisu. Dlatego też wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Natomiast ustosunkowując się do kwestii wzorców kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów, Prokurator Generalny uznał, że umorzeniu podlega postępowanie w odniesieniu do powołanego jako związkowy wzorzec kontroli art. 94 Konstytucji. Skarżąca nie przedstawiła bowiem adekwatnych argumentów w celu wykazania, że kwestionowane w punkcie drugim *petitum* skargi rozumienie art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. – w sytuacji gdy akty prawa miejscowego, na mocy których tworzone obszary ograniczonego użytkowania, musiały (zarówno przed 15 listopada 2010 r., jak i potem) uwzględniać przepisy ustawowe oraz rozporządzeń wykonawczych – prowadzi do naruszenia art. 94 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że istota zarzutu z punktu trzeciego *petitum* tej skargi jest analogiczna do zarzutów punktu pierwszego i drugiego. Identyczne są też wzorce kontroli. Istnieją więc podstawy do dokonania łącznej oceny zasadności tych zarzutów wobec kwestionowanego uregulowania. Sprowadzają się one do zanegowania poglądu o obowiązywaniu rozporządzenia wojewody nr 50/07 do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11 i obliczania biegu terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia.

W drugiej części uzasadnienia Prokurator Generalny przedstawił merytoryczną ocenę zaskarżonych przepisów. Najpierw nakreślił główne tezy wyroków SN, przemawiających za utrzymaniem w mocy rozporządzenia wojewody nr 50/07, a następnie uznał, że w ich świetle

skarżąca miała możliwość wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. w terminie określonym w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Wynosił on 2 lata (aktualnie trzy lata) od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Rozporządzenie wojewody nr 50/07 wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą wprowadzoną art. 19 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2005 r. Na mocy art. 47 ust. 2 tej ustawy akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów nią zmienianych zachowywały moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego. Z rozporządzenia wojewody z sierpnia 2007 r. wynikało dla skarżącej wiele ograniczeń w zakresie korzystania z nieruchomości położonej w granicach o.o.u. utworzonego dla lotniska Okęcie. Skarżąca nie skorzystała z możliwości wniesienia roszczenia w tym terminie. W związku z tym nie doszło do ograniczenia jej prawa własności z naruszeniem gwarancji wynikających z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz z naruszeniem art. 2 Konstytucji.

Natomiast w odniesieniu do art. 47 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. Prokurator Generalny wskazał, że przepis ten był uwzględniany przez sądy rozpoznające sprawę skarżącej w toku wykładni zmian art. 135 ust. 2 p.o.ś. i ich wpływu na termin obowiązywania przepisów rozporządzenia wojewody nr 50/07. Brzmienie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. stanowiło jeden z kluczowych argumentów za przyjęciem, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 obowiązywało do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11. Konsekwencją uznania, że kwestionowane w punktach 1-3 *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej rozumienie art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji, musi być przyjęcie, iż również art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r., jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 września 2020 r. zajął stanowisko, że art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że nie doprowadza do utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych przed 15 listopada 2008 r., jest zgodny z art. 2 w związku z art. 94 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności dokonał rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia. Wskazał, że w istocie skarżąca nie kwestionuje art. 129 ust. 4 p.o.ś. w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., lecz zaskarża zmianę art. 135 ust. 2 p.o.ś., a ściśle rzecz ujmując, powstałą w wyniku tej zmiany normę upoważniającą, wskutek której doszło do zmiany aktu wykonawczego ustanawiającego o.o.u. Zmiana polegała na przeniesieniu kompetencji do tworzenia o.o.u. dla przedsięwzięcia, tj. lotniska, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, z wojewody (który tworzył je w drodze rozporządzenia) na sejmik województwa (który dokonuje tego w formie uchwały). Choć w obu skargach jako przedmiot kontroli wskazano art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., to w istocie skarżący kwestionują nie termin dochodzenia roszczeń z art. 129 ust. 4 p.o.ś., lecz sposób rozumienia nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonanej na podstawie art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. W skardze J.K. dodatkowo zaskarżono art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. Nie zawiera ona jednak argumentów przemawiających za potrzebą lub dopuszczalnością objęcia art. 135 ust. 1 p.o.ś. kontrolą konstytucyjności.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu, w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 135 ust. 2 p.o.ś., a ściśle – norma upoważniająca (która z tego przepisu wynika) w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Drugą kwestią formalnoprawną, do której odniósł się Marszałek Sejmu, jest ustalenie, czy rozumienie zaskarżonych przepisów było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w sprawie obu skarżących. W jego ocenie, w sprawie M.A. i M.A. przyczyną oddalenia apelacji w zakresie dochodzonego roszczenia był fakt niewykazania powstałej szkody, a nie upływ terminu określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Stąd też kwestionowane w tej skardze rozumienie przepisów nie stanowiło podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w sprawie skarżących.

Inaczej było w sprawie skargi J.K. Oddalenie powództwa przez sąd pierwszej instancji nastąpiło z przyczyn formalnych z uwagi na to, że zostało wniesione po upływie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. Sąd pierwszej instancji uznał, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11. W związku z tym prawo do dochodzenia roszczeń wygasło.

Mając powyższe na uwadze, Marszałek Sejmu przyjął, że w niniejszej sprawie zaskarżone rozumienie przepisów było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu jedynie w wypadku skarżącej J.K. Z tego względu postępowanie w zakresie skargi M.A. i M.A. podlega umorzeniu.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę na sposób powoływania wzorców kontroli w skardze J.K. Wskazano w niej bowiem, że określony sposób rozumienia zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś., wskutek którego upływ terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego ustanawiającego o.o.u., wydanego zgodnie z art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed zmianą tego przepisu na podstawie art. 144 pkt 21 i art. 173 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r., narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 94 w związku z art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu, biorąc pod uwagę argumentację podniesioną w uzasadnieniu tej skargi, uznał, że niedopuszczalne jest wydanie orzeczenia merytorycznego przez Trybunał o zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 art. 3 Konstytucji. Art. 129 ust. 4 p.o.ś. był już przedmiotem kontroli konstytucyjności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku TK z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, orzeczono, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeśli 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. To z kolei uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na zbędność ponownego orzekania przez TK. Natomiast argumenty dotyczące naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji odnoszą się nie do istoty prawa własności, lecz jedynie do jakości legislacyjnej zmiany brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś., wskutek czego upływ terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. był liczony od dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego ustanawiających o.o.u.

Wobec powyższego Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 art. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu dalszą analizę ograniczył do zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 w związku z art. 94 Konstytucji. Zwrócił jednocześnie uwagę, że choć art. 94 Konstytucji co do zasady nie może stanowić odrębnego wzorca kontroli, to uznał, że ze skargi wynika, iż skarżąca wiąże naruszenie art. 2 z art. 94 Konstytucji. W tej sytuacji stwierdził, że art. 94 Konstytucji może być dopuszczalnym związkowym wzorcem kontroli, gdyż sformułowany w tym zakresie przez J.K. zarzut dotyczy niezgodności z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadami wydawania aktów prawa miejscowego.

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów, Marszałek Sejmu przedstawił, jak kształtują się relacje między upoważnieniem ustawowym do wydania aktu wykonawczego a tym aktem, w sytuacji dokonywania zmian przepisu stanowiącego delegację. Wskazał, że

w doktrynie przyjmuje się, iż obowiązywanie aktu wykonawczego opiera się na więzi między przepisem upoważniającym do wydania danego aktu a aktem wydanym na jego podstawie. Wiąż ta może ulec naruszeniu w wyniku zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, polegającej na istotnej zmianie któregokolwiek z elementów dotyczących tego aktu. W świetle reguły walidacyjnej z § 32 ust. 2 z.t.p., gdy ustawodawca nie uchyła przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, lecz zmienia tylko jego treść, do utraty mocy obowiązującej aktu wykonawczego dochodzi tylko w wypadku istotnej zmiany któregokolwiek z wymogów dotyczących tego aktu. Zmiana brzmienia przepisu upoważniającego, niebędąca zmianą normy wyrażonej w tym przepisie, nie ma wpływu na obowiązywanie aktów wykonawczych wydanych na podstawie zmienionego przepisu. Następnie Marszałek Sejmu przeszedł do ustalenia, które z elementów zaskarżonej normy zostały zmienione i czy zmiana ta miała charakter istotny z punktu widzenia obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie. W jego ocenie, nie każda zmiana normy upoważniającej wyrażonej w przepisie upoważniającym, prowadzi do utraty mocy przez dotychczasowy akt wykonawczy. Jeżeli mimo zmiany akt wykonawczy pozostaje w zgodzie z przepisem upoważniającym w znowelizowanym brzmieniu, nie spowoduje to utraty jego mocy obowiązującej.

W ocenie Marszałka Sejmu, ustawodawca, dokonując nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. na podstawie art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., nie zmienił istotnych elementów normy upoważniającej. Nie zmieniła się konstytucyjna kategoria aktów wykonawczych – nadal chodzi o akty prawa miejscowego. Mimo zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego (z wojewody na sejmik województwa) należy on do kategorii organów wyposażonych przez przepisy ustrojowe do tworzenia aktów tego samego rodzaju (czyli aktów prawa miejscowego). Nie zmieniły się także wytyczne i zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym. Przyjęcie nowego aktu wykonawczego, zdaniem Marszałka Sejmu, nie miało charakteru merytorycznego. Nadto podkreślił, że ustawodawca, dokonując zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. stosownie do art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 60 u.u.i.ś. oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r., utrzymał w mocy dotychczasowe akty wykonawcze. Nie naruszył przy tym istotnych kanonów techniki prawodawczej, a więc zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie wpłynęła na bieg terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

W świetle powyższego, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 135 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że nie doprowadza do utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych 15 listopada 2008 r., jest zgodny z art. 2 w związku z art. 94 Konstytucji.

6. Pismami z 20 grudnia 2019 r. i 2 stycznia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

7. 19 lipca 2021 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo pełnomocnika skarżących zawierające replikę do stanowisk przedstawionych w pismach Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego w związku z niniejszą sprawą.

W pierwszej kolejności odniósł się on do ograniczenia zakresu przedmiotu kontroli przez Marszałka Sejmu, który uznał, że jest nim wyłącznie zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. „a ściślej powstała w wyniku tej zmiany norma upoważniająca, wskutek której doszło do zmiany aktu wykonawczego ustanawiającego o.o.u.”. Takie ograniczenie jest, zdaniem pełnomocnika skarżących, spływaniem doniosłej problematyki obu skarg. Podstawą prawomocnych rozstrzygnięć sądów powszechnych w sprawach skarżących były bowiem normy wydane z art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. To właśnie ich treść była podstawą uznania przez sądy powszechne mocy obowiązującej aktów normatywnych tworzących o.o.u., mimo istotnych zmian przepisu upoważniającego do ich wydania. W związku z tym

ograniczenie korzystania z nieruchomości przez skarżących jest konsekwencją normy wywiezionej z przepisów związkowo wskazanych w *petitum* skargi.

Po drugie pełnomocnik skarżących wskazał, że w wypadku skargi M.A i M.A. „nie jest zrozumiałe stwierdzenie Uczestnika Sejmu RP, jakoby «oddalenie powództwa nastąpiło z przyczyn merytorycznych, a nie formalnych» albowiem w przypadku wyroków w sprawach cywilnych z przyczyn formalnych sąd pozew może odrzucić. Oddalenie powództwa zawsze stanowi przejaw orzeczenia o charakterze merytorycznym”. Pełnomocnik skarżących podkreślił, że istotą zaskarżenia w odniesieniu do wyroku w sprawie M.A. i M.A. jest to, że sąd oddalając powództwo przyjął dalsze obowiązywanie o.o.u. ustanowionego na podstawie rozporządzenia wojewody nr 82/03, zmienionego rozporządzeniem wojewody nr 40/07. Zdaniem pełnomocnika skarżących, „[u]czestnik postępowania nie zauważył, że w przypadku przyjęcia utraty mocy obowiązującej przez ww. akt prawa Sąd zobowiązany był orzekać na podstawie art. 435 kc”.

Po trzecie, pełnomocnik skarżących nie zgodził się z wnioskiem Marszałka Sejmu o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z uwagi na to, że przepis ten był już przedmiotem kontroli przez TK w sprawie o sygn. K 2/17. Podkreślił, że „przedmiotem obu skarg nie jest ponowna kontrola zgodności z Konstytucją art. 129 ust. 4 p.o.ś. i przyjętego tam terminu zawitego do wystąpienia z roszczeniami, lecz kontrola zgodności z normami konstytucyjnymi wykładni przyjętej ostatecznie przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22.11.2016 r., III CSK 62/16”. „Rzeczą przy tym najistotniejszą jest okoliczność, że wyłącznie w gestii Wysokiego Trybunału leży rozstrzygnięcie powstałego sporu między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym, co do obowiązywania aktów tworzących OOU wydanych przed dniem 15.11.2008 r.”.

W dalszej części pisma pełnomocnik skarżących podjął polemikę z dokonaną przez Marszałka Sejmu oceną zaskarżonych norm w świetle reguł walidacyjnych zawartych w zasadach techniki prawodawczej. Nie zgodził się bowiem, że zmiana art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę zmieniającą z 2008 r. miała charakter redakcyjny, a nie merytoryczny. Zdaniem pełnomocnika skarżących, powyższą ustawą dokonano szeregu kompleksowych zmian ustawy – Prawo ochrony środowiska, w tym także art. 135 ust. 2 p.o.ś. „Jednocześnie dokonując nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawodawca nie wprowadził przepisów przejściowych utrzymujących w mocy dotychczas wydane akty prawa miejscowego, jak uczynił w przypadku nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawą z dnia 29 lipca 2005 r.”. Dlatego też stwierdził, że to właśnie ocena dokonana w stanowisku NSA jest w pełni zgodna z regułą walidacyjną wynikającą z § 32 i § 33 z.t.p.

Ostatnią kwestią, do której ustosunkował się pełnomocnik skarżących, polemizując ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, był zarzut skonstruowania przez ustawodawcę upoważnienia ustawowego do wydawania aktów normatywnych tworzących o.o.u. przy pomocy kaskadowego odesłania, „którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym (§ 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko)”. W ocenie Marszałka Sejmu, upoważnienie to nie ma charakteru kaskadowego. Natomiast pełnomocnik skarżących na potwierdzenie poprawności swojego zarzutu jeszcze raz przytoczył argumenty podniesione w uzasadnieniach obu skarg.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, pełnomocnik skarżących wskazał, że „istotą obu skarg nie jest to czy Skarżący mogli w terminie 2-letnim zgłosić roszczenia w związku z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., lecz to czy akty ustanawiające OOU, a wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości obowiązywały. Wobec bowiem powszechnego i, w przypadku działań administracji publicznej, jednolitego stanowiska co do braku obowiązywania aktów tworzących OOU, a tym samym i ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości nie

można było mówić o szkodzie, jak i tym bardziej nie można było wymagać od Skarżących zgłoszenia roszczeń w związku z nieistniejącymi ograniczeniami”.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Trybunał w pierwszej kolejności dokonał analizy dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skarg. Przed przystąpieniem do zbadania zarzutów podniesionych w połączonych do łącznego rozpoznania skargach, należało najpierw sprecyzować przedmiot i zakres dopuszczalnej kontroli, uwzględniając stan faktyczny i prawny, w związku z którym zainicjowane zostało postępowanie w sprawie.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie takiego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zgodnie natomiast z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Obowiązek ten oznacza konieczność każdorazowego ustalenia w toczącym się postępowaniu, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu dotyczącego konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków osoby skarżącej. Dopuszczalność zainicjowania postępowania skargowego bada się w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Przyjmuje się bowiem, że po stronie skarżącego musi wystąpić interes osobisty, prawny i aktualny wystąpienia ze skargą.

1.2. W skardze M.A. i M.A. zakwestionowano zgodność wskazanego w *petitum* skargi rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej: p.o.ś. lub prawo ochrony środowiska). Jednakże przyczyną oddalenia apelacji skarżących nie było uznanie, że utracili oni prawo do dochodzenia roszczeń z powodu niedochowania terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Wręcz przeciwnie. Sąd apelacyjny podzielił w tej kwestii ustalenia sądu pierwszej instancji, że termin dochodzenia roszczeń na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. został przez skarżących zachowany.

Powództwo skarżących zostało oddalone z przyczyn merytorycznych. Sąd apelacyjny, odwołując się do orzecznictwa SN, wskazał, że w świetle art. 129-136 p.o.ś., przesłankami odpowiedzialności są: wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości i związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu

korzystania z nieruchomości a szkodą. W świetle ustaleń sądu pierwszej instancji, na dzień wejścia w życie rozporządzenia nr 82/03 Wojewody Wielkopolskiego z 17 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań-Krzesiny w Poznaniu (Dz. Urz. Woj. Wielk. Nr 200, poz. 3873), tj. na 1 stycznia 2004 r., nie nastąpił spadek wartości nieruchomości, a budynek skarżących nie wymagał nakładów akustycznych. Był to budynek gospodarczo-garażowy, a w świetle art. 129 ust. 2 p.o.ś. mowa jest o ograniczeniu korzystania w dotychczasowy sposób lub sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Po wejściu w życie tego rozporządzenia skarżący mogli użytkować budynek w dotychczasowy sposób. Dlatego też sąd apelacyjny nie zakwestionował w tym zakresie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji.

Natomiast w odniesieniu do odpowiedzialności na podstawie art. 435 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740; dalej: k.c.) za szkodę wyrządzoną przez działalność bazy lotnictwa wojskowego, w tym nadmierny hałas emitowany przez startujące i lądujące samoloty wojskowe, sąd apelacyjny wskazał, iż roszczenie takie wymaga wykazania wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej opartej na tym przepisie. W świetle ustaleń sądu, na etapie postępowania apelacyjnego skarżący dochodzili wyłącznie odszkodowania obejmującego nakłady na zapewnienie klimatu akustycznego, a nie odszkodowania z tytułu spadku wartości nieruchomości. Przy czym na dzień orzekania przez sąd apelacyjny koszty te nie zostały jeszcze przez nich poniesione. Dlatego też sąd ten uznał, że skarżący w tym zakresie nie ponieśli szkody. Jak to zostało podniesione w uzasadnieniu wyroku, okoliczność, że zostali zobowiązani do wygłuszenia budynku, a czego nie uczynili, sama w sobie nie świadczy o poniesieniu przez nich szkody.

W świetle powyższego, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zainicjowanym skargą M.A. i M.A. Zaskarżone rozumienie przepisów, wskazane w punkcie pierwszym i drugim *petitum* skargi nie stanowiło podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących. W związku z tym postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Skarżąca J.K. swoje zarzuty sformułowała w czterech punktach *petitum* skargi. Pierwszy z nich dotyczy art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozumianego w ten sposób, że skutki prawne wpływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed 15 listopada 2008 r., tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.; dalej: u.u.i.ś. lub ustawa zmieniająca z 2008 r.), który, w ocenie skarżącej, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

1.3.1 W wypadku takiego sposobu sformułowania zarzutu, w pierwszej kolejności należało się odnieść do kwestii możliwości rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności przepisów aktów normatywnych w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądowym.

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia hierarchicznej zgodności, są wyłącznie akty normatywne. W orzecznictwie TK ugruntowane jest jednak jednolite stanowisko co do badania przepisów w rozumieniu nadanym im w praktyce stosowania prawa. Trybunał wskazywał, że „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odna-

lazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą dokonywać wykładni prawa, której skutkiem będzie wydobywanie z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Dlatego też Trybunał uznawał za konieczne objęcie kognicją także takich treści normatywnych, jakie przepisy prawa nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania. Jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał uznawał, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści (zob. np. wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Jednakże Trybunał podkreślał, że nie chodzi tu o jedną z możliwych wersji abstrakcyjnie dokonywanej interpretacji, ale o normę o treści i zakresie obowiązywania wynikających z ustalonego, powszechnego znaczenia w rzeczywistości nadawanego kontrolowanym przepisom.

Skarżąca w uzasadnieniu skargi wymieniła szereg orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, z których wynika, że zaskarżone rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej. Wskazała, że znalazło ono wyraz w uchwałach SN z: 22 listopada 2016 r., sygn. akt III CZP 62/16 (OSNC nr 4/2017, poz. 39) oraz 9 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 114/15 (OSNC nr 10/2017, poz. 110), a także w kilkudziesięciu orzeczeniach sądów apelacji warszawskiej (np. S.A. w Warszawie z: 2 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 1481/14, Lex nr 2284794, 13 marca 2017 r., sygn. akt VI ACa 1027/15, Lex nr 2284809, 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt VI ACa 1508/15, Lex nr 2432007; S.O. w Warszawie z: 28 marca 2014 r., sygn. akt XVI GC 828/13, Lex nr 2089404; 25 marca 2014 r., sygn. akt I C 1299/13, Lex nr 2088322; 6 lutego 2014 r., sygn. akt XV GC 3244/13, Lex nr 2135163).

Twierdzenie skarżącej o utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie, zostało potwierdzone również przez dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. W piśmie z 11 stycznia 2018 r. Dyrektor Biura w odpowiedzi na pismo Biura Interwencyjnej Pomocy Prawnej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5 grudnia 2017 r. oraz na załączone do niego pisma z 8 marca 2017 r. skierowane do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, między innymi, że SN w swoim orzecznictwie w odniesieniu do przedstawionych kwestii stoi konsekwentnie na stanowisku przyjętym w wydanej w składzie 7 sędziów uchwale o sygn. akt III CZP 62/16. Podkreślił, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych zajęto jednolite i konsekwentne stanowisko, iż rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276; dalej: rozporządzenie wojewody nr 50/07) nie utraciło mocy obowiązującej 15 listopada 2008 r., tj. z chwilą zmiany przepisu upoważniającego – art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonanej przez ustawę zmieniającą z 2008 r. (por. uchwała Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2015 r., sygn. akt III CZP 34/15, Lex nr 1746312, wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2012 r., sygn. akt I CSK 509/11, OSNC nr 2/2013, poz. 26, oraz wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 30 listopada 2010 r., sygn. akt VI ACa 1156/10, Lex nr 682525, 30 listopada 2010 r., sygn. akt VI ACa 1058/10, Lex nr 681006, 8 lipca 2011 r., sygn. akt VI ACa 140/11, Lex nr 929402, 27 listopada 2014 r., sygn. akt I ACa 852/14, Lex nr 1649334).

Wskazane w punkcie pierwszym *petitum* skargi rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. spełnia zatem wymagania umożliwiające kontrolę konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

1.3.2. Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia była dopuszczalność merytorycznego badania w zakresie art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Art. 129 ust. 4 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym do 13 marca 2019 r., stanowił: „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”. Obecnie, po nowelizacji ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 452), termin wystąpienia z roszczeniem został wydłużony do trzech lat. Nowy, dłuższy termin został wprowadzony w związku z wyrokiem TK, stwierdzającym niekonstytucyjność terminu 2-letniego jako zbyt krótkiego, a przez to nadmiernie ograniczającego możliwość dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości za ograniczenie rozporządzeniem albo aktem prawa miejscowego zakresu korzystania z nieruchomości przez właściciela, użytkownika wieczystego albo uprawnionego z ograniczonego prawa rzeczowego (zob. wyrok TK z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU A/2008, poz. 13).

W związku z powyższym należało dokonać oceny celowości merytorycznego rozpoznania art. 129 ust. 4 p.o.ś. wskazanego jako jeden z zaskarżonych przepisów, z perspektywy zasady *ne bis in idem*. W ocenie Marszałka Sejmu, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, ponieważ o jego niekonstytucyjności Trybunał orzekł już w wyroku o sygn. K 2/17.

Trybunał nie podzielił tego poglądu i nie zgodził się ze stanowiskiem Marszałka Sejmu w tej kwestii. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, zasada *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie), stanowi ujemną przesłankę procesową. W związku z tym należało rozważyć zakres dopuszczalności kontroli merytorycznej zakwestionowanego przepisu w aspekcie zasady *ne bis in idem* rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. O niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata*, a więc tożsamości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej w sprawie. Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności. Nie budzi wątpliwości, że stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w takiej sytuacji przesądza o zbędności merytorycznej kontroli. W orzecznictwie TK przyjmuje się również, że to, iż określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z danymi wzorcami i zostały uznane za konstytucyjne, nie wyklucza ponownego ich badania nawet z tymi samymi wzorcami, jeżeli tylko inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów i argumentów uzasadniających niekonstytucyjność ponownie zakwestionowanej regulacji może bowiem spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał.

W niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z jeszcze inną sytuacją, a mianowicie w oparciu o ten sam przepis, którego niekonstytucyjność została stwierdzona wyrokiem TK, wywiedziono i zaskarżono zupełnie inną normę prawną. Istota zaskarżenia nie dotyczy bowiem długości terminu wystąpienia z roszczeniem, lecz momentu, od którego należy liczyć rozpoczęcie jego biegu. Norma taka nie była przedmiotem kontroli TK w postępowaniu zakończonym wydaniem wyroku o sygn. K 2/17. W związku z tym nie zachodzi ujemna przesłanka merytorycznego zbadania art. 129 ust. 4 p.o.ś. w rozumieniu wskazanym przez skarżącą. Dlatego też Trybunał stwierdził, że norma wywiedziona z art. 129 ust. 4 p.o.ś. podlega merytorycznemu badaniu.

1.3.3. Drugim przepisem, z którego skarżąca konstruuje zaskarżoną normę, jest art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. Przepis ten do 31 grudnia 2007 r. brzmiał: ust. 1 „Jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu

ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania”; ust. 2 „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia”.

Po wejściu w życie art. 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462; dalej: ustawa zmieniająca z 29 lipca 2005 r.) 1 stycznia 2008 r. art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Kolejna zmiana, dokonana ustawą zmieniającą z 2008, która weszła w życie 15 listopada 2008 r., nadała nowe brzmienie art. 135 ust. 1 p.o.ś, zgodnie z którym „Jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania 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, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania”. Natomiast art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Przepisem upoważniającym do wydania aktów prawa miejscowego tworzących obszar ograniczonego użytkowania (dalej: o.o.u.) jest art. 135 ust. 2 p.o.ś. Natomiast art. 135 ust. 1 p.o.ś. określa przesłanki uzasadniające wyznaczenie takiego obszaru. Skarżąca nie przedstawiła zarzutów dotyczących tego przepisu ani argumentów przemawiających za jego niekonstytucyjnością. Z uzasadnienia wynika, że został on powołany tylko jako przepis wspierający zarzuty dotyczące utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody nr 50/07. Jej celem było bowiem wykazanie, że ustawa zmieniająca z 2008 r. spowodowała na tyle istotną zmianę treści upoważnienia ustawowego, że jej konsekwencją w świetle przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej z.t.p. lub zasady techniki prawodawczej), jest brak możliwości dalszego utrzymywania mocy obowiązującej tego rozporządzenia.

Wobec obowiązującej w postępowaniu przed TK zasady domniemania konstytucyjności, do skarżących należy przedstawienie argumentów wskazujących na naruszenie przepisów konstytucyjnych i dowodów na ich poparcie. Dotyczy to przepisów zaskarżonych samoistnie, jak i przepisów związkowych. Wymagania tego nie spełnia samo przywołanie przepisu, któremu zarzucana jest niezgodność z Konstytucją, i wzorca kontroli konstytucyjnej.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 135 ust. 1 p.o.ś. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3.4. Z kolei art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u. Jak wyżej wskazano, po 2007 r., a więc po okresie, w którym przepis ten stał się podstawą do wydania rozporządzenia wojewody nr 50/07, podlegał on dwukrotnym zmianom, które weszły w życie 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r. Pierwsza nowelizacja dotyczyła przeniesienia kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u. z wojewodów na sejmiki województw. Natomiast w wyniku drugiej – treść przepisu zmieniła się w ten sposób, że zamiast pojęcia „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” wprowadzono pojęcie „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”.

Skarżąca, formułując pierwszy zarzut, zakwestionowała konstytucyjność normy zrekonstruowanej w oparciu o powołaną związkowo treść art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed 15 listopada 2008 r. Nie wskazała jednak, o które brzmienie tego przepisu chodzi. Wyjaśnienie tej kwestii jest o tyle istotne, że zdaniem skarżącej, akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed 15 listopada 2008 r. utraciły moc obowiązującą. W grę mogą zatem wchodzić akty prawa miejscowego wydane przez wojewodów na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2008 r., jak i akty prawa miejscowego wydane na podstawie uchwały sejmiku, dla których podstawą kompetencyjną był art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2008 r.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżącej chodzi nie o kwestię organu upoważnionego do wydania aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u., lecz o zmianę treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. polegającą na modyfikacji pojęcia przedsięwzięcia z takiego, które „może znacząco oddziaływać na środowisko”, na takie, które „może zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”. To właśnie ta modyfikacja stała się podstawą do uznania przez NSA w postanowieniach z 29 września 2009 r. o sygn. akt II OSK 445/09 (Lex nr 528872) i o sygn. akt II OSK 502/09 (Lex nr 602448) utraty mocy obowiązującej aktów wydanych przed 15 listopada 2008 r. – w tym konkretnym wypadku przez rozporządzenie wojewody nr 50/07. Podstawą wydania tego rozporządzenia był art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2008 r. Od 1 stycznia 2008 r. kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego uzyskały sejmiki województw. Jednakże uchwałę w sprawie utworzenia o.o.u. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął dopiero 20 czerwca 2011 r. (uchwała nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie, Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 128, poz. 4080; dalej: rozporządzenie sejmiku nr 76/11).

Za powyższym ustaleniem przemawia także *quasi*-konkretny charakter skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie problematyczna kwestia dotyczy bowiem liczenia terminu wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., rozpoczynającego swój bieg od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Skarżąca uchybiła temu terminowi, powołując się na utratę mocy obowiązującej tego aktu. Nie dotyczy zatem innych aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś.

1.4. Punkt drugi *petitum* skargi to żądanie uznania, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. w rozumieniu, w którym skutki prawne wpływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wprowadzającymi ograniczenia, wydanymi przed 15 listopada 2010 r., dla których upoważnienie ustawowe do ich dalszego obowiązywania delegowano do art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś i § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71; dalej:

rozporządzenie RM z 2010 r.), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 94, w związku z art. 2 Konstytucji.

Istota drugiego zarzutu skarżącej opiera się na wykazaniu, że rzeczywiste zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. od 15 listopada 2010 r., do których doszło w związku z wejściem w życie art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., uzasadniają stwierdzenie, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 straciło w tym momencie moc obowiązującą. Przedstawione w uzasadnieniu rozumowanie skarżącej opiera się na założeniu, że nawet jeżeli nie doszło do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07 z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2008 r., tj. 15 listopada 2008 r., to z pewnością doszło do niej 15 listopada 2010 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie RM z 2010 r.

Jak wskazała skarżąca, na podstawie art. 173 ust. 1 u.u.i.ś. dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane między innymi na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., zachowały moc obowiązującą do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 60 u.u.i.ś., jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie samej ustawy, to jest do 15 listopada 2010 r. W związku z tym utrzymane zostało w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 2004 r.). Zgodnie natomiast z art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 tej ustawy: „za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 niniejszej ustawy, uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko”.

Skarżąca wskazała, że ustawodawca, od 15 listopada 2008 r. do 15 listopada 2010 r. obu pojęciom przypisywał tożsame znaczenie. Do zmiany doszło 15 listopada 2010 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie RM z 2010 r. Skarżąca główną oś swoich argumentów oparła na porównaniu znaczenia pojęcia „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” z pojęciem „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” od 15 listopada 2010 r. W tym celu dokonała zestawienia przedsięwzięć wyliczonych w rozporządzeniu RM z 2010 r. z przedsięwzięciami z rozporządzenia RM z 2004 r. Wskazując na różnicę między zakresem przedsięwzięć w obu rozporządzeniach, stwierdziła, że w istocie doszło do zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u., o jakim mowa w art. 135 ust. 2 p.o.ś., od 15 listopada 2010 r. Zatem, w świetle reguły walidacyjnej, o jakiej mowa w § 32 ust. 2 z.t.p., zdaniem skarżącej, musiało dojść do utraty mocy obowiązującej aktów dotychczasowych, w tym rozporządzenia wojewody nr 50/07. Jak podkreśliła skarżąca, „[p]owyższe przesądza, że w związku z nowelą art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonaną ustawą z dnia 3 października 2008 r. skutek derogujący o jakim mowa w § 32 ust. 2 w zw. z § 33 ust. [1 z.t.p.], zachodzi nie tylko w dacie 15 listopada 2008 r. ale i w dacie 15 listopada 2010 r.”.

Druga część argumentacji skarżącej koncentruje się na wykazaniu, że ustawodawca skonstruował upoważnienie ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego za pomocą kaskadowego odesłania, którego ostatni element został uregulowany w akcie wykonawczym (§ 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r.). To z kolei, jej zdaniem, narusza zasady stanowienia przepisów do wydawania aktów wykonawczych, o których mowa w art. 94 Konstytucji.

Analiza przedstawionych argumentów i ewentualnych skutków, jakie wynikałyby dla skarżącej z tak sformułowanego zarzutu, prowadzi do wniosku o niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia w tym zakresie. Przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu przed TK mogą być takie przepisy aktów normatywnych, które stały się podstawą ostatecznego roz-

strzygnięcia o prawach lub wolnościach skarżącej. W tym konkretnym wypadku przedmiotem badania może być również rozumienie tych przepisów, które skarżąca wskazała jako podstawę rozstrzygnięcia w jej sprawie. Jednak ich rozumienie musi być oparte na normie wywodzonej ze wskazanych związkowo przepisów w brzmieniu obowiązującym, w okresie dwuletnim od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 lipca 2017 r., sygn. akt XXIII Ga 1776/14 (oparte na uchwałach SN o sygn. akt: III CZP 34/15, III CZP 62/16 i III CZP 114/15), zgodnie z którym, zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. od 15 listopada 2008 r., na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. nie skutkowałą utratą mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody nr 50/07, termin wniesienia roszczenia, o którym mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. upłynął dwa lata później, tj. 24 sierpnia 2009 r. W związku z tym przedmiotem badania może być wyłącznie norma prawna, ewentualnie jej utrwalone w orzecznictwie i doktrynie rozumienie ustalone na gruncie przepisów obowiązujących w okresie, w którym skarżącej przysługiwało roszczenie. Dlatego też ewentualne rozstrzygnięcie przez TK w odniesieniu do zmian będących skutkiem art. 173 ust. 1 i 2 pkt 1 u.u.i.ś., które weszły w życie 15 listopada 2010 r., nie będą miały znaczenia w sprawie skarżącej. Merytoryczne zbadanie tych przepisów nie wpłynie na bieg terminu wystąpienia z roszczeniem w sytuacji skarżącej. Przepis w takim rozumieniu nie był podstawą orzeczenia w jej sprawie. Tylko orzeczenie o niekonstytucyjności rozumienia normy skonstruowanej na podstawie wskazanych przepisów w brzmieniu obowiązującym przed 14 listopada 2010 r. doprowadziłoby do oczekiwanych przez skarżącą rezultatów. Dlatego też merytoryczne badanie, jaki wpływ na treść art. 135 ust. 2 p.o.ś. miało rozporządzenie RM z 2010 r., jest w niniejszej sprawie bezprzedmiotowe. Niezależnie od oceny znaczenia dokonanych zmian i ich wpływu na treść art. 135 ust. 2 p.o.ś., weszły one w życie dopiero 15 listopada 2010 r., a więc, w świetle ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, po upływie terminu wniesienia przez nią roszczenia. Nawet ewentualne stwierdzenie, że na skutek zmian dokonanych w związku z wejściem w życie rozporządzenia RM z 2010 r. doszło do takiej zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś., która uzasadnia uznanie, że od tego momentu rozporządzenie wojewody nr 50/07 utraciło moc obowiązującą, nie będzie miało żadnego znaczenia dla roszczeń skarżącej.

W świetle powyższego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutów wskazanych w punkcie drugim *petitum* skargi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Zarzut podniesiony w punkcie trzecim *petitum* skargi to żądanie uznania, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że dopuszczalne jest wydanie (uchwalenie) aktu prawa miejscowego o utworzeniu nowego (kolejnego) o.o.u. dla podmiotu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., przy jednoczesnym uznaniu, że 2-letni termin wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., rozpoczął swój bieg na podstawie poprzedniego aktu prawa miejscowego o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Rozumienie normy wywiedzionej na podstawie zaskarżonych przepisów nie było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Oczywiście kwestia charakteru uchwały Sejmiku nr 76/11 jako aktu tworzącego o.o.u. i jej stosunku do rozporządzenia wojewody nr 50/07 pozostaje w związku ze sprawą skarżącą, jednak nie jest ona bezpośrednio objęta normą będącą podstawą rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 lipca 2017 r., sygn. akt [...]. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że sposób sformułowania zarzutu powoduje, iż ewentualne orzeczenie przez Trybunał, zgodnie z żądaniem skarżącej, nie doprowadzi do oczekiwanych przez nią rezultatów. Skarżąca podnosi bowiem, że uchwała sejmiku jest aktem prawa miejscowego o charakterze konstytutywnym. Skoro zatem o.o.u. dla

Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie został ustanowiony rozporządzeniem wojewody nr 50/07, to niedopuszczalne było tworzenie takiego obszaru kolejny raz dla już istniejącego o.o.u. uchwałą sejmiku. W świetle ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, w związku z którym zostało zainicjowane postępowanie przed TK, ocena naruszenia konstytucyjnych praw możliwa jest tylko w odniesieniu do rozporządzenia wojewody nr 50/07. Natomiast uchwała sejmiku nr 76/11 jest aktem, z którego wywodzi ona roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. W związku z tym, gdyby w wyniku orzeczenia Trybunału doszło do derogowania tego aktu z porządku prawnego, nie spowodowałoby to przywrócenia terminu wystąpienia z roszczeniem z powodu utworzenia o.o.u. rozporządzeniem wojewody nr 50/07, który zgodnie z ustaleniami sądów orzekających w sprawie skarżącej, upłynął 24 sierpnia 2009 r. Dlatego też Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutów wskazanych w punkcie trzecim *petitum* skargi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.6. Żądanie sformułowane w punkcie czwartym *petitum* skargi dotyczy uznania, że art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 29 lipca 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. od 1 stycznia 2006 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., „Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”. Natomiast art. 47 ust. 3 tej ustawy brzmi: „Wojewodowie ogłaszają w terminie do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą”.

W uzasadnieniu tego zarzutu skarżąca podniosła, że nieprawidłowe było „skonstruowanie przez ustawodawcę metaprzepisu, którego działanie nie ekspirowało w dniu jego wejścia w życie, a który posiadał ekstraordynaryjną moc prolongaty norm przyszłych. Tego rodzaju konstrukcję normatywną należy uznać za wyjątkową i wątpliwą z punktu widzenia reguł bezpieczeństwa obrotu prawnego. Ustawodawca nie powinien bowiem w jednej i tej samej ustawie zawierać metaprzepisów o mocy jednorazowej i metaprzepisów o mocy «ciągłej»”.

Powołane w punkcie czwartym *petitum* skargi przepisy nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Nie mogą więc zostać objęte zakresem badania w postępowaniu przed TK. Jak już wyżej wskazano, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną można wnieść wobec aktu normatywnego, na mocy którego orzeczono ostatecznie o określonych w Konstytucji prawach i wolnościach skarżącego. Argumenty wywodzone z treści innych przepisów mogą być podnoszone jako wspierające zarzuty dotyczące przepisów stanowiących przedmiot zaskarżenia. Nie mogą jednak stanowić samoistnego przedmiotu kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

W związku z tym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zarzutów wskazanych w punkcie czwartym *petitum* skargi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W świetle powyższego Trybunał uznał, że merytorycznemu badaniu w niniejszym postępowaniu będzie podlegać art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z aktami prawnymi wydanymi przed 15 listopada 2008 r.,

tj. przed zmianą art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. na mocy art. 144 pkt 21 u.u.i.ś., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Merytoryczna kontrola zarzutów skargi.

2.1. Istotą zarzutów skarżącej jest utrata pewności prawa, do której doszło na skutek działania organów stanowiących i stosujących prawo, w tym także sądów. Argumenty podniesione w uzasadnieniu skargi stanowią ocenę, pozostających w opozycji, rozstrzygnięć NSA i SN, w świetle reguł walidacyjnych wynikających z zasad techniki prawodawczej. Zdaniem skarżącej, kolejne zmiany przepisu stanowiącego upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u., prowadzą do wniosku o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07.

Natomiast stanowiska zajęte przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, wyrażone w przesłanych do Trybunału pismach, opierają się na wykazaniu, że nowelizacje art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie były na tyle znaczące, by doprowadzić do utraty mocy obowiązującej aktów wydanych na jego podstawie.

2.2. W pierwszej kolejności TK przeanalizował zmiany, jakie zachodziły w treści art. 135 ust. 2 p.o.ś.

Ustawą zmieniającą z 2005 r. dokonano nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. Dotychczasowe kompetencje tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, zostały powierzone sejmikom województw. Przed wejściem w życie tej ustawy zmieniającej, tj. do 31 grudnia 2007 r. o.o.u. były tworzone przez wojewodów w drodze rozporządzenia, natomiast po jej wejściu w życie przez sejmiki województw w drodze uchwały.

Ustawa zmieniająca z 2005 r. zawierała przepisy przejściowe utrzymujące w mocy akty prawa miejscowego wydane przez wojewodów. Zgodnie z art. 47 ust. 2 tej ustawy, „Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”. Natomiast art. 47 ust. 3 tej ustawy nakazywał wojewodom, by do dnia wejścia w życie ustawy ogłosili wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą.

Po tej zmianie do 14 listopada 2008 r. art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Ustawą zmieniającą z 2008 r. dokonano kolejnej zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. Na podstawie art. 144 pkt 21 u.u.i.ś. otrzymał on następujące brzmienie: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Ustawa zmieniająca z 2008 r. nie zawierała przepisów przejściowych dotyczących wprost utrzymania w mocy aktów prawa miejscowego. Natomiast zgodnie z art. 173 ust. 1 u.u.i.ś., „[d]otychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19 ust. 8, art. 24 ust. 3, art. 30 ust. 3, art. 51 ust. 8, art. 112b i art. 399 ustawy zmienianej w art. 144 oraz na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 149 zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 5, art. 28, art. 60 i art. 136 niniejszej ustawy, na podstawie art. 112b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 144 oraz na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 149 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”, tj. do 15 listopada 2010 r.

Utrzymane w mocy zostało zatem, wydane na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś., rozporządzenie RM z 2004 r.

Zgodnie z art. 51 ust. 8 p.o.ś., „Rada Ministrów, uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, określi, w drodze rozporządzenia:

1) rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, oraz rodzaje przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany, w tym przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako takie przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę rodzaj działalności, wielkość produkcji i inne parametry techniczne, a także charakterystykę przedsięwzięcia, wielkość emisji, usytuowanie oraz rodzaj i skalę jego oddziaływania na środowisko;

2) szczegółowe uwarunkowania związane z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu, biorąc pod uwagę charakterystykę przedsięwzięcia, wielkość emisji, usytuowanie oraz rodzaj i skalę jego oddziaływania na środowisko”.

Natomiast nowym przepisem upoważniającym do wydawania aktów wykonawczych był art. 60 u.u.i.ś., który stanowił: „Rada Ministrów, uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć oraz uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust. 1, określi, w drodze rozporządzenia:

1) rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;

2) rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;

3) przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2”.

Z kolei zgodnie z art. 173 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś., do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.u.i.ś. za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś., uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Nowe rozporządzenie, tj. rozporządzenie RM z 2010 r., weszło w życie 15 listopada 2010 r. Dopiero po wydaniu tego rozporządzenia Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 76/11.

2.3. Analiza treści przepisów ustawy zmieniającej z 2008 r., doprowadziła NSA do wniosku o utracie mocy obowiązującej przez rozporządzenie wojewody nr 50/07. Postanowieniem z 29 września 2009 r. o sygn. akt II OSK 445/09, sąd ten umorzył postępowanie w sprawie skargi na powyższe rozporządzenie, uznając, że utraciło ono moc obowiązującą. W uzasadnieniu postanowienia NSA odwołał się do powszechnie przyjmowanej w doktrynie reguły walidacyjnej, znajdującej swoje odzwierciedlenie także w § 32 ust. 1 z.p.t., która głosi, że uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązują-

jącej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. W świetle § 33 ust. 1 z.t.p., jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych.

Wobec powyższego NSA zaznaczył, że podstawowa reguła walidacyjna zakłada, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylenia przepisów wykonawczych z chwilą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających. Jedyny wyjątek zachodzi wówczas, gdy w akcie zmieniającym przepisy upoważniające wprowadzony zostanie przepis przejściowy utrzymujący w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie tego upoważnienia.

Dokonując analizy przepisów ustawy zmieniającej z 2008 r., NSA podkreślił, że 15 listopada 2008 r. nastąpiła zmiana przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Ustawodawca w ustawie zmieniającej z 2008 r. nie przewidział jednocześnie żadnych przepisów przejściowych, które wskazywałyby na utrzymanie w mocy wskazanego rozporządzenia (przepisów wykonawczych), dla których wydania podstawę stanowił art. 135 ust. 2 p.o.ś. Wobec powyższego stwierdził, że poddane kontroli rozporządzenie wojewody nr 50/07 stało się nieaktualne od 15 listopada 2008 r.

Podobnie orzekł NSA w postanowieniu z 29 września 2009 r. o sygn. akt II OSK 502/09, umarzając jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie kontroli tego rozporządzenia.

2.4. Przeciwne stanowisko w sprawie obowiązywania aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., przed jego nowelizacją dokonaną na podstawie ustawy zmieniającej z 2008 r., zajmowano w orzecznictwie SN i sądów powszechnych.

We wszystkich orzeczeniach powtarza się teza, że choć przy okazji tej nowelizacji art. 135 p.o.ś. ustawodawca nie wypowiedział się na temat obowiązywania przepisów aktów prawa miejscowego, dla których art. 135 ust. 2 p.o.ś. stanowił upoważnienie, nie oznacza to, że w takiej sytuacji, nowelizacja ustawą zmieniającą z 2008 r. spowodowała utratę mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego. Świadczy o tym, przede wszystkim charakter zmian, jakie ustawa zmieniająca z 2008 r. wprowadziła do przepisu stanowiącego podstawę ich wydania. W orzeczeniach SN podkreślano, że zmiany te miały charakter wybitnie redakcyjny i w niczym nie zmieniły merytorycznej treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. Wskazywano również, że wynikający z art. 173 ust. 2 u.u.i.ś. nakaz stosowania przepisów rozporządzenia RM z 2004 r. do czasu wydania nowego rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko potwierdza to stanowisko. Nowelizacja art. 135 p.o.ś. dokonana ustawą zmieniającą z 2008 r., nie zmieniła rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zwracano uwagę, że zarówno w § 2 ust. 1 pkt 28 rozporządzenia RM z 2004 r., jak i w § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia RM z 2010 r., do takich przedsięwzięć zalicza się lotniska. Po zmianie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonanej ustawą zmieniającą z 2008 r., nie odpadła zatem podstawa prawna dla tworzenia o.o.u. wokół lotnisk.

W świetle powyższego, w orzecznictwie SN stwierdzano, że brak w tej sytuacji jakiegokolwiek wzmianki w ustawie zmieniającej z 2008 r. na temat mocy obowiązującej przepisów wykonawczych wydawanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed jego zmianą oznacza, że akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., pozostały w mocy do czasu podjęcia stosownych uchwał w tym zakresie przez sejmiki wojewódzkie.

W orzecznictwie SN podkreślano także, że za powyższą interpretacją przemawiają również reguły walidacyjne wynikające z zasad techniki prawodawczej. W świetle § 32 ust. 2 z.t.p., nie każda bowiem zmiana przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązują-

jącej wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego. Tylko jeżeli w wyniku nowelizacji przepisu upoważniającego zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. Zmiana o takim charakterze miała miejsce w wypadku nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawą zmieniającą z 2005 r. i gdyby nie art. 47 ust. 2 tej ustawy, który przesądził jednoznacznie o dalszym obowiązywaniu wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. aktów prawa miejscowego, nowelizacja ta pociągałaby za sobą utratę mocy obowiązującej tych aktów. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w wypadku zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. ustawą zmieniającą z 2008 r. W jej wyniku nie doszło do zmiany rodzaju aktu wykonawczego ani zakresu spraw przekazanych do uregulowania takim aktem. Nie zmieniono też wytycznych dotyczących treści tego aktu.

W ocenie SN, „zmiana przepisu art. 135 ust. 1 i 2, która miała miejsce już po 1 stycznia 2008 r., nie ma charakteru zmiany merytorycznej, ale podyktowana została koniecznością dostosowania treści tego przepisu do regulacji zawartej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm., dalej powoływana jako ustawa z 3 października 2008 r.). Ustawa ta, która została wydana w celu dostosowania prawa polskiego do regulacji unijnych, wprowadziła nowe unormowanie dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, uchylając jednocześnie niektóre przepisy u.p.o.ś. (dział VI, art. 40-70). Regulacje zawarte w uchylonych przepisach stanowiły podstawę dla sformułowania treści art. 135 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. w jego brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 3 października 2008 r. Nowelizacja art. 135 ust. 1 i 2 u.p.o.ś., dokonana na podstawie art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r., polegała na dostosowaniu jego treści do nowej sytuacji i odesłaniu wprost do przepisów tej ustawy” (wyrok SN z 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 586/11, Lex nr 1229960).

W orzecznictwie SN wskazywano na zasadę ciągłości utworzenia o.o.u. i posiłkowano się także wykładnią celowościową. Uznanie bowiem, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. utraciły moc obowiązującą po nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 2008 r., spowodowałyby, że dochodzenie odszkodowania przez osoby, których nieruchomości znajdowały się w obszarze ograniczonego użytkowania, zależałoby w istocie od tego, czy sejmiki wojewódzkie podejmą stosowne uchwały. Właściciel, któremu art. 129 p.o.ś. gwarantuje ochronę przed utratą wartości jego nieruchomości, ze względu na to, że w pobliżu powstało lotnisko, nie może być narażony na utratę tej ochrony tylko z tego powodu, że właściwy organ, w tym wypadku sejmik wojewódzki, nie podjął prawem przewidzianej uchwały. Natomiast wykładnia przepisów prawa ochrony środowiska wskazuje, że taka uchwała jest, z punktu widzenia właściciela nieruchomości zbędna, skoro obowiązują nadal wydane uprzednio akty prawa miejscowego. Tylko w wypadku gdyby Skarb Państwa był zainteresowany zmianą warunków zaliczania nieruchomości położonych w pobliżu lotniska do obszaru ograniczonego użytkowania, to powinien podjąć przewidziane prawem działania zmierzające do wydania przez właściwe sejmiki wojewódzkie stosownych uchwał (zob. wyrok SN z 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 586/11, podobnie wyrok SN z 6 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 421/10, Lex nr 863961, uchwała SN z 9 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 114/15).

2.5. Wszystkie powyższe okoliczności niewątpliwie mogły wywołać sytuację braku pewności prawa. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca, działając w zaufaniu do postanowienia NSA z 29 września 2009 r. o sygn. akt II OSK 445/09, wystąpiła z roszczeniem dopiero po wejściu w życie uchwały sejmiku nr 76/11. To z kolei doprowadziło do nieodwra-

calnych skutków w jej sprawie w postaci wygaśnięcia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Niemniej jednak, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że jego rolą nie jest dokonywanie powszechnie wiążącej interpretacji przepisów prawa, a do tego w istocie zmierzają argumenty uzasadnienia skargi. Z jednej strony, stanowią one polemikę ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, mającą na celu wykazanie nieprawidłowości interpretacji zaskarżonych przepisów w świetle reguł walidacyjnych zawartych w zasadach techniki prawodawczej. Z drugiej strony, wskazują na okoliczności przemawiające za uznaniem, że właściwe jest stanowisko zajmowane przez sądy administracyjne. Tymczasem kognicja TK ogranicza się do abstrakcyjnego badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją i nie pozwala na ocenę prawidłowości rozstrzygnięć podejmowanych przez NSA czy SN w związku ze zdarzeniami wskazanymi w skardze. W niektórych wypadkach, tak jak w niniejszej sprawie, przedmiotem badania może być także rozumienie przepisów utrwalone w orzecznictwie SN lub NSA. Nie oznacza to jednak możliwości dokonania przez Trybunał oceny, czy stanowisko wyrażane przez sądy administracyjne albo przez sądy powszechne zasługuje na akceptację w świetle reguł walidacyjnych, o których mowa w zasadach techniki prawodawczej. Ponadto punktu odniesienia takiej kontroli nie mogą stanowić przepisy zasad techniki prawodawczej. Ich zadaniem jest ujednolicenie sposobu formułowania tekstów aktów normatywnych. Mają służyć legislatorowi pomocą podczas ich opracowywania. Zasady techniki prawodawczej stanowią reguły konstruowania poprawnych aktów normatywnych, dotyczących opracowywania tekstów ustaw, rozporządzeń, aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) oraz aktów prawa miejscowego. Nie są jednak regułami konstruowania „ważnych” aktów normatywnych. W wyniku ich naruszenia akt normatywny może być „złej jakości”, obarczony licznymi błędami, ale jest ważny. Zasady techniki prawodawczej nie stanowią podstawy do orzekania o niekonstytucyjności aktów normatywnych. Ich adresatami są podmioty, które podlegają Prezesowi Rady Ministrów (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 16 i 20). Jedynie «uchybiecie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu» (postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji (zob. W. Sokolewicz, *komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe 2005, s. 47). Niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako «prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego» (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Nie we wszystkich wypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47-48)” – (wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170).

2.6. Biorąc zatem pod uwagę zakres kognicji TK oraz granice badania wyznaczone zakresem zaskarżenia skargi inicjującej postępowanie w tej sprawie, przedmiotem abstrakcyjnej kontroli mogło być zaskarżone w punkcie pierwszym *petitum* skargi rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś., zgodnie z którym skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże się z rozporządzeniem wojewody nr 50/07, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Zaznaczyć przy tym należy, że przedmiotem badania nie jest długość okresu do wystąpienia z roszczeniem, lecz moment, od którego zaczyna biec ten termin. W stanie prawnym, którego dotyczy niniejsze postępowanie, termin wystąpienia z roszczeniem wynosił dwa lata, obecnie, zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., jest to termin trzyletni. Wydłużenie tego okresu, o czym wcześniej wspomniano, było skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności dwuletniego terminu w wyroku TK o sygn. K 2/17.

2.6.1. Skarżąca zarzuciła, że zaskarżone rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. prowadzi do wyrażenia jej prawa własności z istotnej treści. Ustanowienie o.o.u. stanowi bowiem, w jej ocenie, rodzaj wywłaszczenia, w związku z którym pozbawiona została roszczenia przysługującego jej na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Na skutek działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utraciła możliwość wniesienia roszczenia, gdyż sądy te zajęły stanowisko, że termin ten biegnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Tymczasem skarżąca, działając w zaufaniu do orzecznictwa NSA, wniosła roszczenie dopiero po powzięciu uchwały Sejmiku nr 76/11. Działanie w zaufaniu do organów stanowiących i stosujących prawo doprowadziło zatem do wygaśnięcia terminu wystąpienia z roszczeniem.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli w zakresie swojej kognicji wyznaczonej Konstytucją i granicami zaskarżenia, nie może stwierdzić niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów w rozumieniu powołanym w punkcie pierwszym *petitum* skargi.

Abstrakcyjna kontrola normy, zgodnie z którą termin wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., biegnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07, uniemożliwia stwierdzenie jej niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Nie można bowiem nie zauważyć, że celem badanej normy jest właśnie ochrona prawa własności podmiotów, których nieruchomości utraciły swoją wartość w związku z bliskim sąsiedztwem lotniska.

Art. 135 p.o.ś. nie definiuje o.o.u., wskazuje jedynie na przesłanki jego tworzenia. Z treści tego przepisu wynika, że jeżeli mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla wyliczonych w nim przedsięwzięć – w tym dla lotnisk – tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

W doktrynie określa się o.o.u. jako obszar negatywnego oddziaływania określonych obiektów, który tworzony jest w wypadku, gdy nie jest możliwe ograniczenie negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane (por. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 135, [w:] Prawo ochrony środowiska*, wyd. V, Lex 2019). Zwraca się uwagę na szczególnie charakter takiego obszaru związany z obowiązkiem innego reżimu prawnego, dopuszczającego wyłączenie niektórych standardów jakości środowiska albo ograniczenie wynikających z nich restrykcji (zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania*, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, a także powołane tam orzecznictwo). Istnieją także definicje odnoszące się do innych aspektów tych obszarów, skupiające się na ograniczeniach sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska (zob. J. Rotko, *Komentarz do ustawy Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 144).

Do najczęściej występujących następstw utworzenia o.o.u. należą ograniczenia korzystania z nieruchomości znajdujących się na tym obszarze, a także obowiązki polegające na spełnieniu dodatkowych wymagań technicznych, np. w postaci izolacji akustycznej budynków mieszkalnych posadowionych na takim obszarze. Z drugiej strony, utworzenie o.o.u. skutkuje powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej zarządzającego lotniskiem, a więc możliwością dochodzenia przez poszkodowanych odpowiednich roszczeń.

Najdalej idącym roszczeniem wynikającym z art. 129 ust. 1 p.o.ś. jest żądanie wykupu nieruchomości w wypadku, gdy w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Natomiast roszczenia odszkodowawcze za poniesioną szkodę, o których mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., obejmują odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, w tym zmniejszenie jej wartości, a także nakłady na wygłuszenie pomieszczeń mieszkalnych. Termin wystąpienia z roszczeniem biegnie, zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Brak aktu normatywnego tworzącego o.o.u. uniemożliwia zatem jakąkolwiek ochronę praw podmiotów, których nieruchomości znajdują się w sąsiedztwie funkcjonującego przedsięwzięcia, powodującego immisje na ich teren.

Część ograniczeń będzie oczywiście bezpośrednim skutkiem utworzenia o.o.u., jak np. zakaz rozbudowy budynku mieszkalnego czy dobudowanie kolejnego piętra, część natomiast będzie wynikać z immisji, które są niezależne od tego, czy taki obszar zostanie ustanowiony, czy też nie. W tym drugim wypadku, ograniczenia będące ich konsekwencją, nie mogą być zrekomensowane do czasu utworzenia o.o.u. przez uprawnione do tego organy. Natomiast podmioty, których nieruchomości leżą w sąsiedztwie takich obiektów, zmuszone są znosić związane z tym niedogodności bez możliwości żądania ich zaprzestania. Ostatnia sytuacja dotyczy, między innymi, takich obiektów jak lotniska.

2.6.2. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona prawa własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego i nie oznacza zupełnego braku niemożliwości ingerencji państwa w ich treść (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – w niektórych wypadkach – celową, oczywiście z zachowaniem ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). W wypadku prawa własności ramy te określone są przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym pierwszym przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wymienione kryteria nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Przepis ten wymienia kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Należą do nich:

- ustawowa forma ograniczeń,
- istnienie konieczności ograniczeń (brak innych środków skutecznie służących temu celowi),
- funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób),
- zakaz naruszania istoty danej wolności i prawa.

Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń

tego prawa (zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26).

2.6.3. W świetle powyższych wzorców kontroli konstytucyjności, zasadniczy zarzut podnoszony w skardze, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, nie znajduje uzasadnienia. Zaskarżone rozumienie art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. powoduje możliwość ochrony praw podmiotów, których nieruchomości znajdują się w sąsiedztwie lotniska.

Jak już wyżej wskazano, nie wszystkie ograniczenia prawa własności będą wynikały z aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u. Immisja hałasu lotniczego jest niezależna od tego, czy taki obszar zostanie utworzony, czy też nie. Oprócz konieczności znoszenia tego rodzaju immisji, trzeba mieć na uwadze również i to, że będą one wpływać na obniżenie wartości nieruchomości o charakterze mieszkaniowym. Poszkodowanym, których nieruchomości znajdują się na obszarze skażonym taką immisją, nie przysługują wówczas żadne roszczenia. Wprawdzie, z jednej strony, nie są związani ograniczeniami dotyczącymi korzystania z nieruchomości, które mogą być wprowadzone takim aktem, z drugiej jednak, bez formalnego utworzenia o.o.u. pozbawieni są skutecznych środków ochrony prawnej.

Należy również uwzględnić, że o.o.u. wokół lotnisk tworzone są w celu dopuszczenia działalności, która narusza podstawowe standardy ochrony środowiska i nie jest w stanie ich dochować. Obszar ten jest zatem wyznaczany dla działalności, która przekracza ogólnie przyjęte normy jego ochrony. Inaczej ujmując, jest to obszar, w którym następuje ograniczenie lub wyłączenie standardów ochrony środowiska. Dopuszczalne normy poziomu hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych określa tabela nr 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112).

W wypadku aktów prawa miejscowego tworzących o.o.u. mamy do czynienia ze szczególną sytuacją, jeżeli chodzi o skutki stwierdzenia niezgodności z prawem takiego aktu w całości w związku z kontrolą legalności dokonywaną przez sądy administracyjne lub utratą jego mocy obowiązującej. Konsekwencje braku takiego aktu dotyczą bezpośrednio podmioty, które ponoszą szkody w wyniku immisji powodowanych przez lotniska. Uznanie utraty mocy obowiązującej takiego aktu (jak miało to miejsce w postanowieniu NSA o sygn. akt II OSK 445/09) nie spowoduje zaprzestania działalności naruszającej przyjęte normy ochrony środowiska.

Należy mieć także na uwadze, że zakresem orzekania przez sądy administracyjne nie są objęte roszczenia odszkodowawcze wynikające z ograniczenia prawa własności. Należą one do kompetencji sądów powszechnych. Stwierdzenie przez sąd administracyjny w toku kontroli legalności nieważności aktu prawa miejscowego tworzącego o.o.u. powoduje jego derogację z obrotu prawnego. Jednak w rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca. NSA nie badał bowiem zgodności rozporządzenia wojewody nr 50/07 z prawem, lecz uznał, że utraciło ono moc obowiązującą, co w efekcie spowodowało umorzenie postępowania w sprawie. Odmiennosc reżimów prawnych pozostających w zbiegu w tego typu sytuacjach (postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami powszechnymi) umożliwiała Sądowi Najwyższemu i innym sądom powszechnym ochronę praw podmiotów, których roszczenia powstały w związku z wejściem w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07. Od momentu wejścia w życie tego aktu do czasu wydania postanowienia NSA o sygn. akt II OSK 445/09, tj. 29 września 2009 r., upłynęły ponad dwa lata. W tym okresie podmioty objęte rozporządzeniem wojewody nr 50/07 mogły występować z roszczeniami. Zobowiązane bowiem były dostosować się do wymagań i ograniczeń związanych z wprowadzeniem o.o.u., odniosły szkody związane z np. obniżeniem wartości nieruchomości, a także ponosiły nakłady na wyciszenie akustyczne budynków mieszkalnych. Brak ciągłości obowiązywania o.o.u., a co za tym idzie brak możliwości pokrycia szkód i nakładów, potęgowałby

skutki istnienia przez ponad dwa lata takiego obszaru. Natomiast kolejny termin wystąpienia z roszczeniem określonym w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. byłby nieznanym i w całości uzależnionym od powzięcia stosownej uchwały przez sejmik województwa. Nie ma wszakże instrumentów obligujących organy prawodawcze do podjęcia stosownej uchwały w sprawie utworzenia o.o.u. (B. Rakoczy, *Postępowanie w sprawie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Prawo i Środowisko nr 2/2013, s. 65).

W takiej sytuacji nie można stwierdzić, że rozumienie zaskarżonych przepisów będące przedmiotem badania przez TK w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności. Jego konsekwencją jest bowiem możliwość dochodzenia roszczeń realizujących ochronę prawa własności przez podmioty, których nieruchomości znajdują się w okolicach lotniska. W przeciwnym wypadku podmioty te byłyby pozbawione jakichkolwiek środków ochrony, mimo ponoszenia konsekwencji obowiązywania rozporządzenia wojewody nr 50/07 przez ponad dwa lata, a także faktycznej konieczności znoszenia immisji hałasu lotniczego. Ponadto funkcjonowanie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie jest niezależne od utworzenia o.o.u. Szczególny charakter takiej działalności, związany z trudnym do wyobrażenia zaprzestaniem jej prowadzenia, będzie powodował, że nawet przy braku utworzenia o.o.u., nie zapobiegnie się szkodliwemu oddziaływaniu na środowisko. Konsekwencją uznania utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07, będzie brak możliwości dochodzenia roszczeń. To z kolei będzie prowadziło do ingerencji w prawo własności bez możliwości żądania zaprzestania jego naruszania i bez odszkodowania za znoszenie skutków funkcjonowania lotniska. Dopiero utworzenie o.o.u. otwiera drogę do roszczeń odszkodowawczych związanych z wprowadzonymi ograniczeniami i poniesionymi szkodami. W ten sposób wpisuje się w realizację ochrony prawa własności, przyczyniając się do minimalizowania skutków ingerencji w to prawo.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stabilność stosunków prawnych kształtujących się po wejściu w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07 jest wartością podlegającą ochronie właśnie z punktu widzenia ingerencji w prawo własności. Gwarancje z niej wynikające wymagają, by w okresie od wejścia w życie tego rozporządzenia wszystkie podmioty, których roszczenia powstały w związku z utworzeniem o.o.u. dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie miały zapewnioną możliwość skorzystania z przysługujących im uprawnień w okresie wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś.

2.6.4. Skutkiem stwierdzenia zgodności zaskarżonego rozumienia art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji jest również orzeczenie, że nie narusza ono powołanego związkowo wzorca kontroli – art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. Jak podniosła skarżąca w uzasadnieniu skargi, naruszenie tych zasad następuje w związku z naruszeniem prawa własności.

Wskazana jako wzorzec kontroli powyższych zarzutów zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jest funkcjonalnie związana z zasadami dostatecznej określoności prawa, która nakazuje, by przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym (por. np. wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 i omówione tam orzeczenia).

Niedostateczna precyzja i brak określoności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy treść przepisu nie daje możliwości – mimo użycia ogólnie aprobowanych technik wykładni – ustalenia jego znaczenia (por. wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako „środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą

się niewystarczające” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, teza powtórzona w kilkunastu późniejszych orzeczeniach).

„Nie sposób przy tym *in abstracto* wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób. Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości” (wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71).

W świetle powyższego, Trybunał stwierdził, że zaskarżone rozumienie przepisów wskazanych w punkcie pierwszym *petitum* skargi nie powoduje trudności z ustaleniem, od którego momentu biegnie termin wystąpienia z roszczeniami określonymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Skoro, zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., z roszczeniem takim można wystąpić w ciągu 2 lat (w stanie prawnym odnoszącym się do sytuacji skarżącej, a obecnie – 3 lat) od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, nie budzi wątpliwości, że termin ten biegnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07, tj. jak ustaliły to sądy orzekające w sprawie skarżącej, od 24 sierpnia 2007 r.

Stan niepewności co do sytuacji prawnej, na który powołuje się skarżąca, wywołany był funkcjonowaniem w obrocie prawnym dwóch przeciwstawnych stanowisk zajmowanych przez sądy administracyjne i sądy powszechne co do obowiązywania aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2008 r. Stan taki mógł spowodować, że niektóre podmioty narażone zostały na istotny uszczerbek majątkowy.

Jednak, jak już wcześniej wskazano, Trybunał nie ma kompetencji, by dokonać powszechnie wiążącej interpretacji zaskarżonych przepisów, czego konsekwencją byłoby w istocie opowiedzenie się za jednym z powyższych stanowisk, w sposób powodujący przywrócenie skutecznej ochrony praw tych podmiotów. Jediną możliwością, wynikającą z kognicji TK, było zbadanie zaskarżonego rozumienia przepisów w świetle powołanych wzorców kontroli.

Na marginesie Trybunał pragnie zauważyć, że termin wniesienia roszczenia przez skarżącą, określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś., w świetle ustaleń sądów orzekających w jej sprawie, upłynął 24 sierpnia 2009 r., a więc przed wydaniem postanowienia NSA o sygn. akt II OSK 445/09.

W związku z powyższym, Trybunał stwierdził, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2008 r. rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z rozporządzeniem wojewody nr 50/07, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.