KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna
11. 02. 2019
nr RPW 4086/2019

MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 11 lutego 2019 r.

03980200143881
RPW/4086/2019 P
2019-02-11

DP-WL.0221.1.2019

Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 stycznia br., znak BPS.DKS.KU.0401.1.2019, dotyczące zaopiniowania rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk senacki nr 1069) w związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie ww. projektu ustawy, przedstawiam następujące stanowisko.

Odnośnie do proponowanego art. 1 projektu, ustalającego nowe brzmienie ust. 4 w art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, dalej „Poś", należy zauważyć, że wskazanie 5-letniego terminu (w miejsce obecnego 2-letniego, zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny) na występowanie z roszczeniami o wykup nieruchomości albo odszkodowanie za szkodę w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, będzie negatywnie oddziaływało nie tylko na budżet państwa, ale także budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz finanse podmiotów prywatnych. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z art. 134 Poś, obowiązanymi do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są (1) właściwe jednostki samorządu terytorialnego - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego, a także (2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody. Natomiast, jak wynika z art. 136 Poś, w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, obowiązany do wypłaty odszkodowania (przy czym szkodą są także koszty poniesione w celu wypełnienia przez istniejące budynki wymagań technicznych dotyczących tych budynków, w razie określenia tych wymagań na obszarze ograniczonego użytkowania) lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania.

Przyjęcie 5-letniego okresu pozwalającego na wystąpienie z ww. roszczeniami stawiałby zatem ww. podmioty zobowiązane, przez zdecydowanie dłuższy niż obecnie okres, w stanie niepewności prawnej i ekonomicznej w zakresie planowania oraz kończenia spraw związanych z regulowaniem zobowiązań wobec właścicieli nieruchomości, a także powodowało ograniczenie innych działań, w tym inwestycyjnych, z uwagi na konieczność przeznaczania środków, w pierwszej kolejności, na zaspokojenie powstałych roszczeń. Proponowane regulacja może zatem spowodować zwiększenie wydatków publicznych (Skarb Państwa, jst) oraz zwiększenie kosztów działalności podmiotów, na rzecz których wprowadzono ograniczenia w związku z utworzeniem obszarów ograniczonego użytkowania, z uwagi na zwiększenie kwot wypłacanych odszkodowań. Przykładem tych ostatnich kosztów są sygnalizowane przez Ministerstwo Infrastruktury potencjalne wydatki podmiotów zarządzających

portami lotniczymi z tytułu wypłat odszkodowań wynikających z ustanowenia obszarów ograniczonego użytkowania. Np. Port Lotniczy Katowice szacuje koszty odszkodowań w przypadku wydłużenia do 5 lat terminów zgłaszania roszczeń na od 173 do ponad 818 mln złotych, Port Lotniczy w Poznaniu wskazuje, że w przypadku przywrócenia terminu zawitego do zgłaszania roszczeń, suma wezwań dla nieruchomości może wynieść 252 mln zł, Port Lotniczy w Gdańsku poinformował zaś, że szacunkowa wartość skutków finansowych, które zostały wycenione z tytułu wniosków, które nie zostały złożone z uwagi na upływ dwuletniego okresu składania roszczeń o odszkodowania (termin zgłaszania roszczeń minął w marcu 2018 r.) wynosi ok. 100 mln zł. Jak wynika także z sygnalizacji Ministerstwa Infrastruktury, do Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze wpłynęło w 2013 r. 4701 wezwań do próby ugodowej na łączną kwotę ponad 72 mld zł.

Ww. argumenty przemawiają w mojej ocenie za potrzebą skrócenia proponowanego terminu.

Odnośnie do art. 2 projektu ustawy zauważyć trzeba, że, jak się wydaje, jego brzmienie ma umożliwić dochodzenie wszystkich roszczeń, co do których kiedykolwiek wcześniej upłynął termin 2 lat, wynikający z obecnie obowiązującego przepisu. Nie można więc wykluczyć, że konsekwencją jego wejścia w życie będzie „odżycie" roszczeń, i to nawet tych z nich, które uległy już przedawnieniu na zasadach ogólnych. Jest to rozwiązanie budzące szereg wątpliwości, ponieważ ingeruje w już ukształtowane stosunki prawne (między poszkodowanym i zobowiązanym do wypłaty odszkodowania albo wykupu nieruchomości) i narusza pewność obu stron stosunku co do przysługujących im i możliwych do wyegzekwowania praw i obowiązków. Podważa więc istotę przedawnienia i dawności, jako instytucji koniecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych, trudno je zatem zaakceptować z punktu widzenia założeń systemu prawa.

Co więcej, jego przyjęcie spowodować może istotne, trudne nawet do przewidzenia, bo wynikające z ograniczeń wprowadzanych na przestrzeni wielu lat, skutki finansowe dla ww. podmiotów odpowiedzialnych za zaspokojenie roszczeń (Skarbu Państwa, jst, podmiotów których działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania). Kumulacja tych roszczeń może generować znaczące, trudne do udźwignięcia, obciążenia finansowe dla poszczególnych jednostek zobowiązanych do wypłaty odszkodowań.

Zasadne zatem wydaje się rozważenie usunięcia z projektu ustawy proponowanego art. 2.

Odnośnie do art. 3 projektu ustawy należy stwierdzić, że wątpliwość budzi użycie w stosunku do roszczeń sformułowania „które nie wygasły przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy". Nie wiadomo bowiem, czy chodzi w nim o „wygaśnięcie" wynikające z upływu 2-letniego okresu zgłaszania roszczeń, czy z ich przedawnienia na zasadach ogólnych. Przyjmując, że chodzi o tę pierwszą sytuację, jak się wydaje trafniejsze, bardziej precyzyjne, byłoby użycie sformułowania mówiącego o roszczeniach „w stosunku do których nie upłynął termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym".

Odnosząc się do określenia w art. 4 projektu ustawy terminu jej wejścia w życie, zwracam uwagę na potrzebę uwzględnienia w nim momentu wystąpienia skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r. (sygn. akt K 2/17), stwierdzającego niezgodność art. 129 ust. 4 Poś z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 14 marca 2018 r., poz. 534, a jak wynika z części II orzeczenia, przepis ust. 4 traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na względzie bliskość tej daty i wieloetapowość inicjowanego przez Senat procesu legislacyjnego, uzasadnione wydaje się przyjęcie w art. 4 daty dziennej, tak aby nie doszło do sytuacji, gdy projektowana ustawa wejdzie w życie po utracie mocy przez ust. 4 w art. 129.

Z poważaniem

z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Sławomir Mazurek