



Warszawa, 17-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.022.7.2025.ŁK

Pan Maciej Lasek
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z 25 lutego 2025 r., nr DL-2.0210.6.2019, zawiadamiające o publikacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (nr UD117) informuję, że **negatywnie oceniam proponowane w art. 4 ww. projektu zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska** (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.; dalej: Prawo ochrony środowiska).

Oceniane regulacje mają nadać nowe brzmienie przepisom art. 129 i art. 136 Prawa ochrony środowiska, zmierzające – jak to wskazuje uzasadnienie projektu – do „uściślenia przepisów w warstwie słownej”, co „wymusi ich poprawne stosowanie”. Choć nie zostało to wyraźnie wskazane w uzasadnieniu do projektowanej ustawy, oczywistym wydaje się, że ponowne¹ podjęcie prac nad zmianą brzmienia art. 129 i art. 136 Prawa ochrony środowiska, stanowi reakcję na podjęte w ubiegłym roku przez Sąd Najwyższy uchwały dotyczące zagadnienia odszkodowań związanych z utworzeniem obszarów ograniczonego użytkowania. W uchwałach tych (uchwała z 12

¹ Por. projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo lotnicze i niektórych innych ustaw, nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów UD104, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349151>.

kwietnia 2024 r., sygn. III CZP 56/23²; uchwała 6 listopada 2024 r., sygn. III CZP 27/24³), Sąd Najwyższy rozstrzygnął bowiem jednoznacznie korzystnie dla właścicieli nieruchomości objętych obszarami ograniczonego użytkowania kwestię dopuszczalności dochodzenia odszkodowania wyłącznie z tytułu objęcia obszarem, niezależnie od związku z wprowadzonymi na obszarze ograniczeniami.

Motywy, jakie skłoniły Sąd Najwyższy do zajęcia takiego stanowiska, były związane z koniecznością zagwarantowania właścicielom nieruchomości objętych obszarami ograniczonego użytkowania pełnej ochrony konstytucyjnego prawa własności. Jak wskazał Sąd Najwyższy w drugim z przywołanych orzeczeń, „dla spełnienia standardu konstytucyjnego w odniesieniu do tworzenia OOU niezbędne jest jeszcze zapewnienie właścicielom nieruchomości obejmowanych takim obszarem słusznego odszkodowania. Przemawia to zdecydowanie za szerszym ujmowaniem odpowiedzialności odszkodowawczej, pozwalającym na zasądzanie odszkodowania zawsze, gdy tylko objęcie konkretnej nieruchomości OOU powoduje doznanie przez jej właściciela szkody, choćby w postaci obniżenia wartości nieruchomości. Odmienna, zawężająca wykładnia art. 129 ust. 2 p.o.ś., ograniczająca prawo do odszkodowania tylko do przypadków, gdy z włączeniem konkretnej nieruchomości do OOU łączyłoby się z nałożeniem na właściciela takiej nieruchomości określonych nakazów i zakazów, nie byłaby zgodna z Konstytucją”.

Jednym z powodów, jakie przemawiały za zajęciem takiego stanowiska było to, co uzasadnienie do projektu noweli pomija, tj. fakt, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania „legalizuje” przekraczanie określonych prawem standardów jakości środowiska. Skutkiem utworzenia obszaru jest nie tylko ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości, ale także konieczność znoszenia przez jej

² „Właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 54), jednak bez związku ze szczególnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a ustawy - Prawo ochrony środowiska, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 tej ustawy”.

³ Właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a tej ustawy.

właściciela tego, że nie są na jej terenie spełniane wspomniane standardy ochrony środowiska i w związku z tym, że stan taki jest „legalny”. W warunkach wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania właściciel pozbawiony zostaje jakichkolwiek środków prawnych by wymusić respektowanie tych standardów. Tego rodzaju szkoda także, w mojej ocenie, wymaga stosownej do jej rozmiaru rekompensaty. Przyjęcie zaś proponowanych zmian postawi pod znakiem zapytania konstytucyjność art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Podobnie negatywnie oceniam rozwiązanie proponowane w projektowanym art. 136 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, zmierzające do ograniczenia możliwości wynagrodzenia szkody w postaci nakładów w celu spełnienia wymagań technicznych dotyczących budynków, a wynikających z aktu ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, wyłącznie do rekompensaty nakładów już poniesionych. Także w tym zakresie, projekt zmierza do zanegowania dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego (por. m.in. wyrok z 7 lutego 2025 r., sygn. II CSKP 373/23), dopuszczającego rekompensatę z tytułu nakładów jeszcze nieponiesionych, który to kierunek orzeczniczy w pełni aprobuje⁴. Zasadniczym powodem negatywnego stanowiska odnośnie do proponowanej zmiany jest fakt, że – także w połączeniu z 3-letnim, zawitym terminem na wystąpienie z roszczeniami – może ona prowadzić do wykluczenia możliwości przystosowania budynków do wymagań technicznych, wynikającego z aktu ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, przez osoby gorzej sytuowane⁵.

⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-opinia-odszkodowanie-wprowadzenie-oow-sn>.

⁵ Należy podkreślić, że podobną obawę, przy okazji prac nad tożsamym projektem ustawy wyraził w 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska wskazując, że „[o]graniczenie możliwości ubiegania się o odszkodowania na poczet przyszłych nakładów poniesionych na spełnienie wymagań technicznych przez budynki zlokalizowane w obszarach ograniczonego użytkowania, w największym stopniu dotknie osoby niezamożne, które nie posiadają wystarczających środków finansowych na wykonanie odpowiednich zabezpieczeń akustycznych. Mając na uwadze obecną sytuację ekonomiczną, a także postępujący wzrost cen wyrobów budowlanych, należy uwzględnić możliwości społeczeństwa w zakresie realizacji tego typu przedsięwzięć. Brak środków finansowych na realizację zabezpieczeń akustycznych, może spowodować długotrwałe narażenie na hałas, które w konsekwencji może być przyczyną pogorszenia stanu zdrowia” – pismo z 15 grudnia 2022 r., nr BM-WR.0221.847.2022.MN.

Niezależnie od wskazanych powyżej kwestii, należy zauważyć, że omawiany projekt może prowadzić do uzależnienia stosowania art. 129 Prawa ochrony środowiska w zależności od „rodzaju” podstawy wprowadzenia ograniczeń powodujących szkody. Ze względu na aktualne brzmienie art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, roszczeń na jego podstawie dochodzić można niezależnie od tego, jaki akt stał się podstawą wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. W razie przyjęcia proponowanego brzmienia art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, możliwość dochodzenia roszczeń na jego podstawie zostanie ograniczona wyłącznie do przypadków, gdy źródłem ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości jest „rozporządzenie lub akt prawa miejscowego wydany na podstawie przepisów niniejszego działu [tj. działu IX Prawa ochrony środowiska – przyp. własny]”. Z jednej strony, wprowadzenie proponowanego brzmienia art. 129 ust. 1 spowodować może powstanie wątpliwości, czy aktami, o których mowa są również akty wydawane na podstawie odrębnych przepisów, od których odsyła art. 130 Prawa ochrony środowiska (m.in. akty wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody). Z drugiej, projektowane brzmienie art. 129 ust. 1 definitywnie wykluczy możliwość dochodzenia na jego podstawie roszczeń związanych z ograniczeniem korzystania z nieruchomości wynikających z aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym (jak choćby decyzje w sprawie poprawy stanu środowiska wydawane na podstawie przepisów ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych, do których odsyła art. 130 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska). Autor projektu nie omawia tego rodzaju skutków przyjęcia proponowanych przez siebie zmian, co wskazuje co najmniej na konieczność uzupełnienia uzasadnienia i oceny skutków regulacji w tym zakresie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/