



IV.7006.26.2014.MSu

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister
Infrastruktury i Budownictwa
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa**

Szanowny Panie Ministrze

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napłynęła liczna korespondencja od mieszkańców miejscowości, w których rozważana jest lokalizacja inwestycji w postaci budowy obiektu energetyki jądrowej (elektrowni jądrowej o mocy ok. 3000 MW, składającej się z dwóch lub trzech reaktorów, generacji III lub III+).

Na tle analizy powyższych spraw Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwość co do konstytucyjności regulacji zamieszczonych w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (*Dz. U. z 2011 r., Nr 135, poz. 789 ze zm.; dalej: ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej lub ustawa*), określających zasady dochodzenia odszkodowań za szkody wynikające z decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji.

Analizując przepisy ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej należy mieć także na uwadze przepisy ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (*t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1512 ze zm.*), która określa warunki lokalizacji obiektu jądrowego. Zgodnie z tą ustawą, proces inwestycyjny wymaga między innymi przeprowadzenia oceny przydatności danego terenu pod inwestycję, na podstawie której inwestor opracowuje tzw. raport lokalizacyjny (art. 35b ust. 3 Prawa atomowego). Badania dotyczące warunków technicznych oraz wymogów bezpieczeństwa terenu niejednokrotnie przeprowadzane są na nieruchomościach stanowiących własność prywatną. Stąd też ustawodawca wprowadził w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej zapis, iż w przypadku gdy do

przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia raportu lokalizacyjnego, o którym mowa w art. 35b ust. 3 Prawa atomowego, konieczne jest wejście na teren cudzej nieruchomości, inwestor może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji: o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości (art. 11 ust. 1 ustawy).

Po zakończeniu pomiarów, badań lub innych prac, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, inwestor jest obowiązany przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielom, użytkownikom wieczystym i osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, przysługuje od inwestora odszkodowanie (art. 14 ust. 1 ustawy). Odszkodowanie to, zgodnie z art. 14 ust. 2, powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód; jeżeli skutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. W przypadku uzyskania przez inwestora decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji celem przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia raportu lokalizacyjnego, właścicielom i użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, przysługuje ponadto odszkodowanie z tytułu skutków, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy. Skutki te polegają na zawieszeniu postępowań w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zawieszenie to trwa do czasu zakończenia postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi przede wszystkim krótki termin na wystąpienie przez osobę zainteresowaną z wnioskiem o przyznanie rzeczowego odszkodowania. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 5 zd. 1 ustawy, decyzję o odszkodowaniu wydaje wojewoda na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, lub osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, złożony nie później niż w terminie 2 miesiące od dnia, w którym utraciła ważność decyzja o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwolenie na wejście na teren nieruchomości.

Wykładnia tego przepisu może rodzić duże wątpliwości w praktyce, gdyż sposób jego sformułowania odbiega od rozwiązań przyjętych w innych regulacjach przyznających odszkodowanie za ograniczenie korzystania z nieruchomości, wprowadzone ze względu na realizację inwestycji publicznych. Nie wiadomo w szczególności, czy ustawodawca zamierzał ograniczyć możliwość złożenia wniosku terminem o charakterze zawitym, a zatem niepodlegającym przywróceniu. W chwili obecnej brak jest orzecznictwa sądowego na tle tego przepisu, jednak wydaje się, że jego literalna treść nakazuje przyjmowanie takiej wykładni, która uznaje za dopuszczalne złożenie wniosku wyłącznie w ciągu

dwumiesięcznego terminu od dnia, w którym utraciła ważność decyzja o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości. Jednak takie ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania dwumiesięcznym terminem zawitym należałoby jednak, zdaniem Rzecznika oceniać jako naruszające zasadę równości wobec prawa wszystkich podmiotów (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jak i zagwarantowaną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej dla wszystkich podmiotów ochrony własności i innych praw majątkowych. Ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody spowodowane ingerencją w cudze prawo własności, bardzo krótkim i niepodlegającym przywróceniu terminem, może być także oceniane w kontekście nadmiernego utrudnienia dostępu do drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równego traktowania i równej ochrony prawa własności Rzecznik wskazuje, że co do zasady na gruncie postępowania administracyjnego wnioskowanie o odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nie jest ograniczone żadnym terminem. W szczególności warto zwrócić tu uwagę na rozwiązania przyjęte w podstawowym akcie określającym zasady gospodarowania nieruchomościami, jakim jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (*t. jedn. z 2015 r., Dz. U. poz. 1774 ze zm. – dalej jako u.g.n.*).

Zgodnie z art. 124 ust. 1 u.g.n. starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o to zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, jeżeli nie jest to jednak możliwe bądź powoduje nadmierne trudności to organ administracji publicznej jest zobowiązany do wydania decyzji określającej wysokość odszkodowania za wyrządzone szkody, w tym także obniżenie wartości nieruchomości (art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 u.g.n.). Możliwość zainicjowania postępowania administracyjnego nie jest jednak ograniczona żadnym terminem, gdyż jak podkreśla się w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, „generalnie prawo administracyjne nie przewiduje instytucji przedawnienia, jakie jest zasadą w prawie cywilnym” (zob. wyrok NSA z 29 czerwca 2016 r., I OSK 2306/14, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się przy tym powszechnie, iż odszkodowanie należne za odebranie w sposób władczy, a przez to mający charakter publicznoprawny, prawa własności nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz publicznoprawny, jako zobowiązanie podmiotu publicznoprawnego wobec właściciela nieruchomości za pozbawienie go własności

nieruchomości z mocy samego prawa (wyrok NSA z 6 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 335/08, publ. CBOSA). Tezę o publicznoprawnym charakterze odszkodowania – w ocenie Rzecznika – należy zastosować również do odszkodowania należnego za czasowe bądź trwałe ograniczenie korzystania z nieruchomości, jeżeli źródłem jego powstania nie jest czynność lub zdarzenie o charakterze cywilnoprawnym, lecz zdarzenie publicznoprawne powstające w wyniku wydania decyzji administracyjnej, jako czynności o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym).

Pewnym wyjątkiem od powyższej zasady jest regulacja zawarta w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (*t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.*), która z mocy art. 129 ust. 4 tej ustawy ogranicza dwuletnim terminem, liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, możliwość zgłoszenia żądania ustalenia odszkodowania za szkody w tego wynikające.

Rzecznik wskazuje przy tym, iż nawet przy przyjęciu stanowiska o cywilnoprawnym charakterze roszczeń o odszkodowanie za szkody legalne (zob. szerzej na ten temat: *E. Lemańska, Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości, Wolters Kluwer, 2014*), dwumiesięczny termin ograniczający możliwość wnioskowania o przyznanie odszkodowania jest bardzo krótki. Zgodnie bowiem z zasadami ogólnymi zawartymi w kodeksie cywilnym, termin przedawnienia roszczeń majątkowych wynosi dziesięć lat (art. 118 k.c. in principio), a krótsze terminy przedawnienia z reguły wynoszą trzy lata (tak np. art. 442¹ § 1 k.c. w odniesieniu do roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym).

Dodatkowym obciążeniem dla właścicieli nieruchomości objętych decyzjami o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości jest wprowadzone w art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy obligatoryjne zawieszenie – na czas trwania postępowania przygotowującego inwestycję – postępowań w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę wobec wskazanych nieruchomości (oraz wykluczenie wszczynania nowych postępowań w tym przedmiocie). Oznacza to w praktyce, że właściciele nieruchomości rozpatrywanych jako miejsce lokalizacji obiektu energetyki jądrowej nie tylko są ograniczani w prawie dochodzenia odszkodowania za poniesione realnie szkody, powstałe w przedmiocie własności (na nieruchomości) na skutek działań przygotowawczych inwestora. Zostają również pozbawieni realnego prawa do swobodnego korzystania ze swoich nieruchomości. Realizowanie prawa własności nieruchomości nie ogranicza się do posiadania, lecz obejmuje również swobodne z niej korzystanie zgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy, w tym przeprowadzania inwestycji, modernizacji i wprowadzania do obrotu prawnego. Co więcej, również odszkodowanie należne z tytułu powyższych ograniczeń (stosownie do art. 14 ust. 4

ustawy) może być dochodzone jedynie w terminie dwóch miesięcy od dnia, w którym utraciła ważność decyzja o wskazaniu lokalizacji inwestycji lub zezwolenie na wejście na teren nieruchomości.

Wydaje się zatem, że obciążenia nakładane na właścicieli nieruchomości mocą ustaw określających zasady realizacji inwestycji publicznych z zakresu energetyki jądrowej są niewspółmierne do systemu ochrony praw jednostki (właściciela), przyjętego w tych aktach. Tymczasem zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a jednocześnie ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W ocenie Rzecznika, zestawienie dwóch wskazanych powyżej ograniczeń, ze szczególnym naciskiem na drastyczne ograniczenie w czasie prawa do dochodzenia odszkodowania, budzi wątpliwości pod kątem respektowania norm konstytucyjnych.

Wprowadzone ustawą o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej zróżnicowanie poziomu ochrony roszczeń odszkodowawczych – w stosunku do regulacji istniejących w innych ustawach – nie znajduje bowiem uzasadnienia w ochronie innych norm konstytucyjnych, które można by przeciwstawić zasadzie równego traktowania (art. 32 Konstytucji) i równej ochronie praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Skoro bowiem właściciel nieruchomości, poszkodowany przy realizacji celu publicznego w postaci budowy urządzeń służących zaspokajaniu potrzeb ludności, korzysta z pełniejszej ochrony niż podmiot poszkodowany przy realizacji inwestycji energetyki jądrowej, która również jest realizowana w celu publicznym, można mówić o naruszeniu zasady równej ochrony takich samych praw w analogicznych sytuacjach. Sama możliwość podnoszenia roszczeń o odszkodowanie nie zagraża w żaden sposób realizacji inwestycji, która zapewnić ma bezpieczeństwo energetyczne państwa. Wprowadzanie krótkiego terminu na dochodzenie roszczeń wydaje się być szczególnie nieuzasadnione w odniesieniu do inwestycji, której proces realizacji już ze względu na swój charakter, wynikający z konieczności poniesienia ogromnych nakładów finansowych i zapewnienie najwyższego stopnia bezpieczeństwa, jest bardzo długotrwały. Sam proces określania właściwego miejsca na lokalizację elektrowni jądrowej w Polsce trwa już ponad pięć lat, a informacje przedstawiane przez specjalnie do tego powołany podmiot, tj. spółkę PGE EJ 1, odpowiedzialną za przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, nie wskazują na jego szybkie zakończenie.

Podsumowując pragnę więc stwierdzić, że w ocenie Rzecznika ograniczenie prawa do dochodzenia odszkodowania za ingerencję we własność nieruchomości nie znajduje uzasadnienia w kontekście podstawowej przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw

i wolności, jaką jest konieczność ich wprowadzenia dla ochrony innych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości. Właściciele nieruchomości, objętych decyzją o wskazaniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, zostali na mocy omówionych przepisów ustawy w istotny sposób ograniczeni w możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych poprzez określenie bardzo krótkiego terminu. Termin ten znacząco odbiega od innych terminów dochodzenia roszczeń o podobnym charakterze, przy czym co do zasady roszczenie o odszkodowanie mające charakter cywilnoprawny, w ogóle nie ulegają przedawnieniu. W tej sytuacji uprawnionym jest więc twierdzenie, iż art. 14 ust. 5 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej, w zakresie, w jakim ustala termin, zamykający możliwość dochodzenia roszczeń, o którym mowa w art. 14 ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nadmiernie utrudnia dostęp do drogi sądowej w celu dochodzenia naruszonych praw lub wolności.

W związku z powyższym, mając na względzie ochronę praw i wolności obywateli, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.*) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany powyżej opisanego przepisu. Uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem