

Sławomir PAWŁOWSKI*

**Charakter prawny ograniczeń
sposobu korzystania z nieruchomości
w związku z ochroną zasobów środowiska
– refleksje na temat art. 129
Prawa ochrony środowiska**

Wprowadzenie

Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹ ograniczenia praw i wolności są dopuszczalne, jeśli zostaną dokonane w ustawie (warunek formalny) oraz jeśli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (warunek materialny). Ograniczenia te muszą być zatem konieczne, przydatne i proporcjonalne *sensu stricto*. *Prima facie* o takim ograniczeniu stanowi art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)². Jednakże przepis ten zakłada, że intensywność nałożonych ograniczeń może być tak duża, iż kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości stanie się niemożliwe. Uwzględniając taką dolegliwość, ustawodawca stwierdził, że w takiej sytuacji właściciel nieruchomości może żądać w szczególności wykupienia nieruchomości lub jej części. Tymczasem zgodnie art. 31 ust. 3

* Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: wimir@amu.edu.pl.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.

zdanie 2 Konstytucji RP ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty. Zasada ta zostaje odrębnie powtórzona w stosunku do prawa własności (art. 64 ust. 3). Niezbędne jest zatem zbadanie głębokości ingerencji, jaką musi znosić właściciel czy użytkownik wieczysty w związku z ochroną środowiska. Może się bowiem okazać, że w tym przypadku nie będziemy mieli do czynienia z publicznoprawnym ograniczeniem prawa własności³, ale z taką ingerencją, która uniemożliwi wykonywanie uprawnień właścicielskich. A przecież naruszenie istoty tego prawa nie jest jego konstytucyjnie dozwolonym kształtowaniem (art. 64 ust. 3), ale wyłączeniem (art. 21 ust. 2). W opracowaniu będzie prezentowana teza, podniesiona niedawno także we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z dnia 24 lutego 2017 r., że ograniczenia prawa własności nie mogą prowadzić do naruszenia istoty tego prawa, które powodowałyby, że traci ono „użyteczność” dla jego właściciela⁴.

Publicznoprawne ograniczenia prawa własności w Prawie ochrony środowiska jako kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności

W doktrynie prawa administracyjnego od dłuższego czasu zauważa się, że przepisy materialnego prawa administracyjnego mogą istotnie wpływać na zakres wykonywania uprawnień w stosunku do nieruchomości przez właściciela czy użytkownika wieczystego⁵. Do takich ograniczeń z pewnością dochodzi w przypadku ochrony zasobów środowiska, czego normatywnym wyrazem jest art. 129 p.o.ś. Stanowi on w ust. 1, że jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, to właściciel, użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części bądź żądać odszkodowania za poniesioną szkodę (szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości).

Ograniczenia, o jakich mowa w art. 129 ust. 1 p.o.ś., powstają wskutek uchwalenia aktu prawa miejscowego lub wydania rozporządzenia, przy

³ Zob. T. Woś, *Wyłączenie nieruchomości i jej zwrot*, Warszawa 2010, s. 132 i n.

⁴ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 lutego 2017 r., nr sprawy: IV.7002.55. 2014. ZA, sygn. K 2/17, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/17> (23.11.2017); zob. także R. Krupa-Dąbrowska, *Swoboda dla wilków musi państwo kosztować*, „Rzeczpospolita” 2017 z 3 lipca; <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-zlozyl-wniosek-do-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawie-terminu-ubiegania-sie-o-rekompensate> (23.11.2017).

⁵ M. Zimmermann, *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939, s. 12; T. Woś, *op. cit.*, s. 132–152.

czym w tym ostatnim przypadku ustawodawca nie zastrzega wprost, czy chodzi o akty o wykonawcze do ustaw w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP, czy też o akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej. Jednakże chociażby na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.) wątpliwości te zostają rozwiane, gdyż ustanawianie form ochrony przyrody następuje m.in. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów lub ministra właściwego do spraw środowiska⁶. Przykładowo wskazać tu można rozporządzenie w sprawie określenia i zmiany granic parku narodowego, obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części i inne. Natomiast w drodze aktów prawa miejscowego następuje np. uznanie za rezerwat przyrody określonych obszarów, ustanowienie planu jego ochrony czy planu ochrony dla parku krajobrazowego, a także ochrony gatunkowej roślin, zwierząt lub grzybów. Z kolei na gruncie u.o.ś. przykładem takiego aktu może być ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania (OOU), którego utworzenie, w świetle najnowszego orzecznictwa, zawsze prowadzi do istotnego i rzeczywistego uszczuplenia zakresu korzystania z nieruchomości przez konieczność znoszenia przekroczeń standardów środowiska w zakresie hałasu⁷. Nadto zauważa się także, że ustanowienie OOU powoduje obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie tego aktu dochodzi do „zawężenia granic własności (art. 140 k.c. w zw. z art. 144 k.c.) i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania, który będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje, w tym – hałasu”⁸. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, że skutek taki nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (jak poprzednio obowiązujący)⁹. Podnosi się również, że ograniczenia poprzez ustanowienie OOU mogą być normalnym następstwem wejścia w życie tego aktu, powodując ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości¹⁰. Polegać one mogą na wprowadzeniu nowych lub zwiększeniu dotychczas-

⁶ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 595/16, Lex nr 2334386.

⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r., VI ACa 841/15, Lex nr 2317776.

⁹ Pogląd ten był wielokrotnie wyrażany, zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., VI ACa 85/15, Lex nr 2352739.

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., VI ACa 85/15, Lex nr 2352739.

wych ograniczeń czy też przedłużeniu ograniczeń, które zostały wprowadzone na określony czas¹¹.

Wiele sporów dotyczy ograniczeń spowodowanych funkcjonowaniem lotniska. W wyroku Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2017 r. stwierdzono, że przy badaniu zasadności roszczenia przewidzianego w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. sąd jest obowiązany dokonać całościowej analizy rozmiaru ingerencji lotniska w prawo własności sąsiednich nieruchomości. Ingerencja ta „wyraża się w ograniczeniu korzystania z nieruchomości w sposób niezakłócony, wolny od immisji przy czym ani obowiązujące normy prawne, ani względy słuszności nie pozwalają na wnioski, że ograniczenie lotów w porze nocnej może zniwelować równoległe i systematyczne zwiększanie operacji w ciągu dnia”¹². Nadto sąd stwierdził, że ustanowienie OOU wokół lotniska „stygmatyzuje” nieruchomości objęte tym obszarem jako trwale dotknięte niedogodnościami związanymi z sąsiedztwem lotniska. Nie ma zatem decydującego znaczenia fakt, kiedy i czy operator lotniska korzysta z przyznanych mu praw. Uwzględniając przy tym, że inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe są z reguły długoterminowe i przemyślane, to w oparciu o doświadczenie życiowe można stwierdzić, iż otwarcie legalnej drogi do zwiększenia liczby operacji lotniczych spowoduje spadek wartości nieruchomości (odstrąszy nabywców).

Źródłem ograniczeń mogą być również postanowienia ustawy Prawo wodne (obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, określenie zasad korzystania z wód regionu wodnego, czy wód zlewni)¹³.

Powyższe ograniczenia T. Woś zalicza do niemieszczących się w konstrukcji wywłaszczenia nieruchomości *sensu stricto*¹⁴ i nazywa je innymi publicznoprawnymi formami ograniczenia (kształtowania) własności nieruchomości¹⁵. Przy tym przez wywłaszczenie *sensu stricto* rozumie pozbawienie prawa własności nieruchomości w drodze aktu administra-

¹¹ Np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., I ACa 483/16, Lex nr 2233058; zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2017, r. I CSK 440/15, Lex nr 2305911.

¹² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2017 r., I ACa 750/16, Lex nr 2233045; tak samo wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 1 września 2016 r., I ACa 241/16, Lex nr 2171190.

¹³ W sprawie szczegółowe określenia zakresu stosowania art. 129 p.o.ś zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 130 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, [w:] *idem*, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2016, Lex nr 491538.

¹⁴ T. Woś, *op. cit.*, s. 132, 147.

¹⁵ *Ibidem*, s. 128.

cyjnego za odszkodowaniem. *A contrario* można by wnosić, że skutki publicznoprawnej ingerencji, o jakiej mowa w art. 129 p.o.ś., mogą mieścić się w konstrukcji wyłączenia *sensu largo*. Zaprezentowane rozróżnienie instytucji ekspropriacji, coraz częściej dostrzegane w orzecznictwie¹⁶, nie jest jednak obecnie bezsporne, przy czym brak jednolitości także w kwestii zakresu ochrony w przypadku obu rodzajów ograniczeń¹⁷. W szczególności przedmiotem sporu jest odróżnienie instytucji wyłączenia od ograniczenia prawa własności, co w istocie doprowadza do jakże doniosłych wniosków. Mianowicie jeśli uznać ingerencje, o jakich mowa w art. 129 p.o.ś., za mające skutek wyłączeniowy, to konstytucyjnym wzorcem ich kontroli będzie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a nie art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3. Zdaniem B. Rakoczego szczególnie spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* może być trudne w zakresie osiągnięcia równowagi pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a osiągniętym celem¹⁸.

Podstawową kwestią w tym zakresie jest przesądzenie, czy ustawowe ograniczenia prawa własności, które objęte są kompensacją na podstawie art. 129 p.o.ś., kształtują sposób wykonywania tego prawa, a więc wyznaczają normalny zakres treści tego prawa, zgodnie z rozumieniem przyjętym przez art. 140 Kodeksu cywilnego. Gwoli jasności należy nadmienić, że podobnie jak w doktrynie niemieckiej¹⁹, także i w polskim systemie prawnym można wyróżnić trzy rodzaje publicznoprawnej ingerencji w prawo własności. Pierwsza, najdalej idąca, będzie przyjmowała postać wyłączenia. Druga, nie tak głęboka, będzie, zgodnie z zasadą proporcjonalności, jego dozwolonym ograniczeniem, przy czym, podobnie jak w pierwszym przypadku, oba rodzaje ingerencji będą rodziły obowiązek odszkodowawczy. Natomiast trzeci, ostatni rodzaj ograniczeń nie będzie pociągał za sobą roszczeń odszkodowawczych.

Podsumowując – obecnie jako większościowy należy przyjąć pogląd, że ingerencja w prawo własności na podstawie art. 129 p.o.ś. traktowana jest jako konstytucyjnie dopuszczalne ograniczanie (kształtowanie) prawa własności.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, Lex nr 1511351; a także skarga konstytucyjna Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 stycznia 2016 r., <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog/s/sk-3915/> (23.11.2017).

¹⁷ Zob. zdanie odrębne P. Tulei do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2014 r. (SK 7/13).

¹⁸ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 304.

¹⁹ *Grundgesetz – Kommentar*, Bd. 1, Hsg. I. von Münch, München 2000, s. 422.

Postrzeżenie ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska jako wywłaszczenia *de facto*

Na charakter prawny ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, których kompensację przewiduje art. 129 p.o.ś., można patrzeć także z punktu widzenia instytucji wywłaszczenia. Mianowicie z art. 64 ust. 3 w zw. z 31 ust. 3 Konstytucji RP bezspornie wynika, że konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia prawa własności nie mogą naruszać istoty tego prawa. Tym samym naruszenie tego zakazu powoduje, że nie może być już mowy o ograniczaniu prawa, ale dochodzi do wywłaszczenia prawa. Zastanowić by się należało, czy w związku z ochroną środowiska pojedyncze ograniczenia bądź ich kumulacja nie mogą wywołać takiego skutku, a zatem czy ograniczenia te nie mogą godzić w uprawnienia właściciela w taki sposób, że wykonywanie podstawowych uprawnień właścicielskich, w szczególności korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią, jest niemożliwe. Na dopuszczalność wystąpienia takiego skutku stosunkowo rzadko zwraca się uwagę w doktrynie²⁰. Jednocześnie brak jednoznacznych stanowisk oceny sytuacji, w której dochodzi do istotnego naruszenia prawa własności, przed którym obrona sprowadza się do żądania jej wykupu lub wypłacenia odszkodowania.

Zakres wprowadzanych ograniczeń w związku z ochroną środowiska jest zróżnicowany i zależy od ustanowionych form jego ochrony. Niewątpliwie najdalej idące ingerencje w prawo własności łączyć należy z tzw. obszarowymi formami ochrony przyrody związanymi z ustanowieniem parków narodowych czy rezerwatów. Z art. 15 ust. 1 u.o.p. wynika m.in. zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody, czy prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony. W przypadku tych dwóch form ustawodawca wprost przesądził, że są one celami publicznymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 7 u.o.p.). Oznacza to, że grunty znajdujące się w granicach tych obszarów mogą zostać wywłaszczone z związku z utworzeniem lub powiększeniem obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody (wywłaszczenie *sensu stricto*). Jednocześnie nie oznacza

²⁰ Zob. M. Pchałek, *Komentarz do art. 129 P.o.ś.*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2014, Legalis.

to, że publicznoprawna ingerencja, o jakiej mowa w art. 15 u.o.p., w stosunku do gruntów znajdujących się w ich granicach, niepolegająca na ich formalnym odjęciu, nie może wywołać skutku w postaci naruszenia istoty prawa własności. Przesądzać o tym będzie głębokość tej ingerencji. Uzasadnione jest bowiem twierdzenie, że zakazy, o których mowa powyżej, mogą prowadzić do faktycznego pozbawienia właścicieli uprawnień w korzystaniu z nieruchomości, co wpływa także na zdolność do zarządzania nimi.

Podobnie głęboką ingerencję w możliwość wykonywania uprawnień właścicielskich przewidują obszary Natura 2000, nadto u.o.p. wprowadza otwarty katalog dopuszczalnych ograniczeń, stąd potencjalnie ich zakres może być szeroki – determinuje go specyfika takiego obszaru. Nie oznacza to, że także inne rodzaje form ochrony przyrody nie mogą znacząco zmniejszyć użyteczności danej nieruchomości. Złożoność sytuacji pogłębia fakt, że nie w każdym przypadku już w momencie wydania aktu prawnego wprowadzającego jedną z form ochrony przyrody znany jest zakres ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości. Ocena, czy doszło do istotnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, nie musi być oczywista w momencie jego wydania czy wejścia w życie. Tu pojawia się ogólna zasada, że ograniczenia te powinno się badać w konkretnym przypadku (*casu ad casum*). Jak słusznie zauważono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.: „co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne”²¹.

Z punktu widzenia wolnościowego podejścia do triady uprawnień właściciela należy dojść do wniosku, że dysponuje on także swobodą wyboru sposobu, w jaki korzysta z nieruchomości. Z jednej strony sposób ten determinują jego potrzeby, z drugiej system prawny RP, przede wszystkim ustawy, a także, jak się wydaje, zasady współżycia społecznego. Zasadniczą kwestią jest przy tym jest przesądzenie, czy szkoda może powstać wyłącznie w związku z faktycznym sposobem korzystania z nieruchomości, czy też obejmuje także potencjalne sposoby, z których uprawniony mógłby skorzystać. W tym względzie punktem odniesienia będzie w modelowym ujęciu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2007, nr 9, poz. 102.

który m.in. określa przeznaczenie terenu oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy. W doktrynie dominuje pogląd, że także inne dopuszczalne (potencjalne) tzw. zgodne z dotychczasowym przeznaczeniem sposoby wykonywania uprawnień właścicielskich, określane w sposób formalny poprzez odniesienie się do odpowiednich aktów planistycznych, zasługują na ochronę²². Na takie rozumienie wskazuje również bezpośrednio ustawodawca w art. 129 ust. 1 p.o.ś. To implikuje pytanie, czy także ekspektatywy są objęte tym przepisem, w tym ekspektatywy inwestycyjne. Wypada bowiem podkreślić, że na wartość nieruchomości zasadniczo nie ma wpływu, w jaki sposób jest wykorzystywana. Konieczność znoszenia nałożonych ograniczeń dotyczy każdego właściciela, który może korzystać z niej w sposób odmienny niż poprzedni²³. Z racji tego, że odmiennie niż w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)²⁴ wysokość odszkodowania nie jest ograniczona wyłącznie do rzeczywistej szkody, które to ograniczenie może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, to brak takiego zastrzeżenia w art. 129 p.o.ś. skłania do odpowiedzi pozytywnej. Ze względu na daleko idące skutki odszkodowawcze (finansowe) w doktrynie podnosi się wprowadzenie identycznego ograniczenia jak w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

O tym, że w związku ochroną zasobów środowiska może dojść do naruszenia istoty prawa własności, świadczy także podobieństwo art. 129 p.o.ś. do rozwiązań przyjętych w prawie zagospodarowania przestrzeni. Wydaje się wręcz, że jest niemalże dosłownym powtórzeniem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w stosunku do którego były formułowane już tezy, że jest przykładem wywłaszczenia faktycznego²⁵. Polegać ono ma na wprowadzeniu takiego reżimu korzystania z nieruchomości, które czyni ją dla właściciela *de facto* bezwartościową²⁶. Innym podobnym przepisem jest art. 187 ust. 1 Prawa wodnego²⁷. O istnieniu wywłaszczenia faktycznego

²² Tak np. W. Skarżyńska, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska*, red. M. Bar, J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 447.

²³ Tak w wyroku Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 stycznia 2016 r., I ACA 30/15, Lex nr 1994447.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.

²⁵ M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 52; T. Bąkowski, *Komentarz do art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *idem, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004, Lex nr 74122; T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 3, s. 95.

²⁶ M. Gdesz, *op. cit.*, s. 52.

²⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121 z późn. zm.; natomiast w nieco odmienny sposób kwestie są normowane w nowym Prawie wodnym (art. 468–472 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

od początku lat 80. XX w. wypowiada się także Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁸. Podnosi on m.in., że dla zachowania właściwej równowagi niezbędna jest świadomość wprowadzonych ograniczeń i możliwość przewidywania ich przyszłych skutków²⁹.

Publicznoprawna ingerencja w prawo własności a służebności administracyjne

Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z ochroną zasobów przyrody mogą być postrzegane jeszcze w inny sposób. Mianowicie w doktrynie francuskiej zostało wypracowane stanowisko, że wskazane wyżej ograniczenia można by zaliczyć do tzw. służebności administracyjnych³⁰. Przykładem takim może być służebność przesyłu³¹, instytucja obecna także w polskim porządku prawnym. Normatywnym wyrazem powyższego rozumienia jest art. L 323-6 ust. 1 francuskiego Kodeksu energetycznego stanowiący, że ustanowienie służebności przesyłu nie doprowadza do ekspropriacji³².

Również w polskiej doktrynie, przede wszystkim ze strony przedstawicieli prawa cywilnego, wyrażane były i nadal są stanowiska po części aprobujące powyższą kwalifikację. Mianowicie publicznoprawne ograniczenia prawa własności niektórzy przypisują do prawa rzeczowego, pośród regulacji ograniczających swobodę w korzystaniu z własności nieruchomości. Ze względu na ich specyficzny charakter traktuje się je jako ograniczone prawa rzeczowe i uznaje za szczególny rodzaj służebności ustanawianych na rzecz określonych podmiotów w drodze decyzji administracyjnej³³.

²⁸ Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Wywłaszczenia faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013, s. 83–101.

²⁹ Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie Łącz przeciwko Polsce, skarga nr 22665/02, Lex nr 1826991.

³⁰ Zob. Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2011-182 QPC 2011-182 QPC z dnia 14 października 2011 r. fr. Dz.U. z dnia 15 października 2011 r., s. 17465, tekst nr 77; a także: M.-L. Dussart, *Les servitudes administratives en „question”* In „*Jurisprudence du Conseil constitutionnel*”, „*Revue française de droit constitutionnel*” 2012, No 90, s. 412–418; H. Pauliat, *Le caractère absolu ou relatif du droit de propriété? L’acceptation constitutionnelle de limitations justifiées et proportionnées*, „*La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*” 2011, No 48, s. 21–24; F. Xavier, *La constitutionnalité conditionnée des servitudes administratives*, „*Actualité juridique. Droit administratif*” 2012, No 23, s. 1285–1291.

³¹ Zob. decyzję Rady Konstytucyjnej nr 2015-518 QPC z dnia 2 lutego 2016 r., fr. Dz.U. nr 0030 z dnia 5 lutego 2016, tekst nr 75.

³² Code de l’énergie, <https://www.legifrance.gouv.fr> (6.11.2017).

³³ Tak np.: Z.K. Nowakowski, *Służebności*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1968, nr 3, s. 141 i n.; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Wrocław 1985, s. 200; E. Gniewek, *Komentarz do art. 285 Kodeksu cywilnego*, [w:] *idem, Kodeks cywilny*.

Rzadziej postrzega się je jako rodzaj użytkowania³⁴. Co ważne, także współcześnie można się spotkać ze poglądem, że normy zawarte w art. 129 p.o.s. powinny być zakwalifikowane do tej gałęzi prawa³⁵.

Z kolei zdaniem T. Wosia³⁶, a także części przedstawicieli prawa cywilnego³⁷ definitywnie należy odrzucić postrzeganie takich ograniczeń jako służebności, będących jednym z ograniczonych praw rzeczowych.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że w związku z ochroną przyrody zachodzi potrzeba ingerencji publicznoprawnej w prawo własności³⁸. Jednoznacznie przy tym należy podkreślić, że prawo własności nie jest prawem pojęciowo nieokreślonym (*ius infinitum*) i nigdy takiego charakteru nie miało. W czasach nowożytnych już od momentu uchwalenia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, która w art. XVII *ab initio* posłużyła się sformułowaniem, że „własność jest prawem nietykalnym i świętym”, nie ulegało wątpliwości, iż prawo to podlega wielu ograniczeniom³⁹. Na gruncie prawa prywatnego limituje je wolność drugiego człowieka (art. IV Deklaracji), na gruncie publicznoprawnym zaś „konieczność publicznie uznana”, a więc współcześnie „interes publiczny”, co jednak musi nastąpić za odszkodowaniem (art. XVII Deklaracji *in fine*)⁴⁰, które, co ciekawe, zgodnie z art. XVIII Deklaracji, powinno być ustalane i wypłacane uprzednio.

W nauce prawa administracyjnego w różny sposób nazywa się dolegliwości w stosunku do nieruchomości, które powstają wskutek wykonywa-

Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Kraków 2001; R. Trzaskowski, *Korzystanie przez przedsiębiorstwa energetyczne z cudzych nieruchomości*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 140 i n.

³⁴ J. Majorowicz, [w:] J. Ignatowicz, J. Majorowicz, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 694, 721.

³⁵ E. Stawicka, *Czy art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów?*, „Palestra” 2012, nr 11–12, s. 203.

³⁶ T. Woś, *op. cit.*, s. 134–136.

³⁷ Np.: S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 107–111; A. Wąsiewicz, *Prawa rzeczowe ograniczone*, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 600; Z. Radwański, *Najem lokali w świetle przepisów Kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 2, s. 223–224.

³⁸ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 10.

³⁹ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (6.11.2017).

⁴⁰ Zob. M. Szewczyk, *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 529–535.

nia zadań publicznych. Mówi się o publicznoprawnych ograniczeniach prawa (własności), służebnościach administracyjnych, rzadziej natomiast jako wzorzec przywołuje się instytucję wywłaszczenia. Tymczasem jest szereg argumentów przemawiających za tym, by ingerencją publicznoprawną związaną z ochroną zasobów przyrody, która wywołuje taki skutek, że korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, traktować jako rodzaj wywłaszczenia w znaczeniu *sensu largo*. Da takich wniosków doprowadza nie tylko szczegółowa analiza dopuszczalnych ograniczeń⁴¹, ale także fakt, że właścicielowi nieruchomości równocześnie z nałożeniem ograniczeń przyznaje się uprawnienie (żądanie) do wykupienia nieruchomości lub jej części. Tymczasem ustawodawca nie tylko nie nazywa takiej ingerencji jako naruszającej istotę prawa własności, ale także dopuszcza możliwość przedawnienia się roszczeń o wykup takiej nieruchomości lub o odszkodowanie. Szczególnie ten drugi aspekt nakazuje się zastanowić, czy nie doszło do nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawo podmiotowe, które doprowadziło do tego, że jego ochrona stała się pozorna (*ius nudum*). W takim wypadku uzasadnione jest twierdzenie o „wynaturzeniu prawa własności” (*denaturer le droit de propriete*)⁴². RPO we wniosku z 24 lutego 2017 r. podniósł, że wskutek ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska staje się ona mniej atrakcyjna dla potencjalnych nabywców, wydłuża się proces sprzedaży, obniża się jej wartość – a zatem zmniejsza się użyteczność, a także ogranicza się realne osiągnięcie korzyści przez właściciela. Kwestie te należy łączyć z konstytucyjnym zakazem nadmiernej ingerencji, która objawia się najczęściej dopiero z momentem wszczęcia procedur inwestycyjnych. Często nie jest tym samym oczywiście w momencie uchwalenia aktu prawa miejscowego czy wydania rozporządzenia.

Potraktowanie skutków ograniczeń, których kompensacje przewiduje art. 129 p.o.ś., jako wywłaszczenia *sensu largo* w nowym świetle stawiać będzie także kwestie wprowadzonego terminu do złożenia wniosku odszkodowawczego oraz samej możliwości przedawnienia się roszczeń w tej mierze. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wywłaszczenie musi nastąpić za odszkodowaniem, o czym przesądza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a odszkodowanie to powinno być bezwzględnie ustalone i wypłacane. Co więcej, w przypadku rozłączenia momentu publicznoprawnej ingeren-

⁴¹ Zob. M. Pchałek, *op. cit.*.

⁴² L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1997, s. 477–478; zob. także inne orzeczenia francuskiej Rady Konstytucyjnej dotyczące ingerencji w prawo własności – www.legifrance.gouv.fr.

cji naruszającej istotę prawa, tu prawa własności, i wypłaty odszkodowania czynności zmierzające do jego ustalenia powinny być wszczynane z urzędu. Powyższe wspomaga zasada równości wobec prawa oraz równego ponoszenia ciężarów publicznych⁴³. Takie rozumienie w o wiele większym stopniu chroniłoby interes jednostki przy wprowadzaniu zasadnych przecież środków mających chronić zasoby przyrody, co leży w interesie publicznym. Jak słusznie bowiem wskazał J. Boć, interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego, a na końcu wszelkich działań podejmowanych przez państwo stoi człowiek⁴⁴.

Bibliografia

Akty prawne

Code de l'énergie, <https://www.legifrance.gouv.fr> (6.11.2017).

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (6.11.2017).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.

Orzecznictwo

Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie Łącz przeciwko Polsce, skarga nr 22665/02, Lex nr 1826991.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2007, nr 9, poz. 102.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, Lex nr 1511351.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2017, r. I CSK 440/15, Lex nr 2305911.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 27 stycznia 2016 r. I ACa 30/15, Lex 1994447.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 1 września 2016 r., I ACa 241/16, Lex nr 2171190.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., I ACa 483/16, Lex nr 2233058.

⁴³ O konieczności znoszenia przez te podmioty większych uciążliwości związanych z oddziaływaniem na środowisko, niż ma to miejsce w przypadku innych podmiotów, podnosił np. B. Rakoczy, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 161.

⁴⁴ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 154.

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2017 r., I ACa 750/16, Lex nr 2233045.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r., VI ACa 841/15, Lex nr 2317776.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r. VI ACa 85/15, Lex nr 2352739.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 595/16, Lex nr 2334386.
- Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2011-182 QPC 2011-182 QPC z dnia 14 października 2011 r., fr. Dz.U. z dnia 15 października 2011 r., s. 17465, tekst nr 77.
- Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2015-518 QPC z dnia 2 lutego 2016 r., fr. Dz.U. nr 0030 z dnia 5 lutego 2016, tekst nr 75.

Opracowania

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004, Lex nr 74122.
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980.
- Dussart M.-L., *Les servitudes administratives en „question”* In „*Jurisprudence du Conseil constitutionnel*”, „*Revue française de droit constitutionnel*” 2012, No 90.
- Favoreu L., Philip L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1997.
- Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 4.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.
- Grundgesetz – Kommentar*, Bd. 1, Hsg. I. von Münch, München 2000.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2016, Lex nr 491538
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Wrocław 1985.
- Ignatowicz J., Majorowicz J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972.
- Jarosz-Zukowska S., *Wywłaszczenia faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013.
- Kasiński T., *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, „*Monitor Prawniczy*” 1997, nr 3.
- Krupa-Dąbrowska R., *Swoboda dla wilków musi państwo kosztować*, „*Rzeczpospolita*” 2017 z 3 lipca.
- Nowakowski Z.K., *Służebności*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1968, nr 3.
- Pauliat H., *Le caractère absolu ou relatif du droit de propriété? L'acceptation constitutionnelle de limitations justifiées et proportionnées*, „*La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*” 2011, No 48.
- Pchalek M., *Komentarz do art. 129 P.o.ś.*, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2014, Legalis.
- Radwański Z., *Najem lokali w świetle przepisów Kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, „*Państwo i Prawo*” 1966, nr 2.
- Rakoczy B., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r.*, II CSK 546/08, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2010, nr 2.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Stawicka E., *Czy art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru*

- ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów?*, „Palestra” 2012, nr 11–12.
- Szewczyk M., *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Trzaskowski R., *Korzystanie przez przedsiębiorstwa energetyczne z cudzych nieruchomości*, „Rejent” 2003, nr 11.
- Ustawa – Prawo ochrony środowiska*, red. M. Bar, J. Jendrośka, Wrocław 2001.
- Wąsiewicz A., *Prawa rzeczowe ograniczone*, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i jej zwrot*, Warszawa 2010.
- Xavier F., *La constitutionnalité conditionnée des servitudes administratives*, „Actualité juridique. Droit administratif” 2012, No 23.
- Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.

Inne źródła

- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-zlozyl-wniosek-do-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawie-terminu-ubiegania-sie-o-rekompensate> (23.11.2017).
- Skarga konstytucyjna RPO z dnia 7 stycznia 2016 r., <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog/s/sk-3915/> (23.11.2017).
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 lutego 2017 r., nr sprawy: IV.7002.55.2014.ZA, sygn. K 2/17, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/17> (23.11.2017).

THE LEGAL NATURE OF RESTRICTIONS ON THE USE OF REAL ESTATE IN CONNECTION WITH THE PROTECTION OF ENVIRONMENTAL RESOURCES – REFLECTIONS ON ART. 129 OF ENVIRONMENTAL LAW

Abstract: The subject of the discussion is the legal nature of restrictions on the use of real estate in relation to the protection of environmental resources. Art. 129 of Environmental Law can have the effect that the use of a property or its part is impossible or substantially reduced. In doctrine, the dominant view is that such public-law interference in the right of property assumes the form of restriction referred to in Art. 64, par. 3 of the Constitution of the Republic of Poland. Another interpretation is also possible. Since the depth of the interference with property rights can lead to the effect that this property will become, as the Ombudsman has pointed out recently, “useless” to the owner, it would be reasonable to consider whether or not such property is de facto being expropriated. In such a case, the standard of constitutional control would be Art. 21, sec. 2.

Keywords: ENVIRONMENTAL PROTECTION, PUBLIC-LAW INTERFERENCE IN THE RIGHT OF OWNERSHIP, FACTUAL EXPROPRIATION, ADMINISTRATIVE EASEMENTS