



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-357/16/MTW

Warszawa, dnia 29.07.2016 r.

W/ 8423 /16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 30.07.2016

Pan

Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19.06.2016 r., znak: GMS-WP-173-198/16, dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Wojciechowski), w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do przedłożonego projektu.

Z poważaniem
PREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Wojciechowski)**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska*, zauważa się, co następuje:

Celem projektowanej ustawy jest przedłużenie do 5 lat (z 2) możliwości wystąpienia z roszczeniem wykupu nieruchomości lub jej części albo z roszczeniem odszkodowawczym 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. Zdaniem projektodawców aktualnie obowiązujący termin jest zbyt krótki i powinien być zostać wydłużony do 5 lat. Zauważyć należy, iż projektodawcy nie uzasadniają z jakich okoliczności wynika przedłużenie tego terminu do 5 lat.

W ocenie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa cel projektowanej ustawy wzbudza wątpliwości. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08 termin do zgłoszenia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 4 ustawy z 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jest terminem zawitym a nie terminem przedawnienia. W przepisie art. 129 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca określił termin, w którym można wystąpić z tym żądaniem (żądaniem zapłaty odszkodowania za poniesioną szkodę bądź żądaniem wykupienia nieruchomości w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości). W przepisie tym, ani żadnym innym zawartym w tej ustawie ustawodawca nie określił, że termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 tej ustawy jest terminem przedawnienia. Przepis ten przewiduje dwuletni termin do dochodzenia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy liczony jednolicie od chwili wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Przyjęcie, że termin ten jest terminem przedawnienia oznaczałoby, że przepis ten ustanawia odmienny, krótszy od przewidzianego w art. 118 k.c., termin przedawnienia roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy, nie dając temu jednoznacznego wyrazu na skutek zaniechania określenia, że chodzi o termin przedawnienia roszczenia, a tym samym ustanowienie wyjątku od zasady przewidzianej w art. 118 k.c. Ustawodawca przy tym w tym samym akcie prawnym zawarł przepisy (por. art. 196 ust. 4 i art. 321), w którym posłużył się pojęciem przedawnienia roszczeń, o których mowa w tych przepisach. Również w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych

ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.), ustawodawca wprost w art. 8 tej ustawy określił w stosunku do roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, do których należy stosować przepisy dotychczasowe, że przedawniają się one z dniem 30 czerwca 2004 r. Skoro więc ustawodawca w akcie prawnym wyżej wymienionym bezpośrednio powiązanym z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo o ochrony środowiska określa przy podobnych roszczeniach powstałych na gruncie obowiązywania poprzednio obowiązujących przepisów z zakresu ochrony środowiska, że roszczenie te ulegają przedawnieniu, a pominął to określenie przy roszczeniach, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., to nie jest to przypadkowe. W ten sposób ustawodawca dał wyraz temu, że termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 tej ustawy, nie jest terminem przedawnienia roszczeń, lecz terminem zawitym. Ponadto roszczenia z art. 129 ust. 1-3 ustawy są związane ze szkodą właścicieli, użytkowników, nieruchomości polegającą na ograniczeniu, uniemożliwieniu lub istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Przepis art. 129 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska bieg terminu zgłoszenia roszczenia wiąże z datą wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, nie zaś z terminem poniesienia szkody, np. wskutek poniesienia kosztów, o których mowa w art. 136 ust. 3 tej ustawy.

Roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska mogą być dochodzone w dwóch trybach. Jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest związane z ochroną zasobów środowiska (art. 130 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska) to dochodzenie roszczenia odszkodowania odbywa się w trybie przewidzianym w art. 131 ustawy (wysokość odszkodowania ustala właściwy starosta w drodze decyzji, a strona niezadowolona może w terminie 30 dni wnieść powództwo do sądu powszechnego, bądź też w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania w razie niewydania decyzji), a żądanie wykupu nieruchomości - odpowiednio według zasad i trybu określonego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr, 46, poz. 543). Niewątpliwie ze względu na taki tryb dochodzenia tych roszczeń termin przewidziany w art. 129 ust. 4 ustawy należy do terminów prekluzji pozasądowej. Natomiast, gdy ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska jest następstwem ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska), to dochodzenie roszczeń wymienionych w art. 129 ust. 1-3 ustawy odbywa się w trybie przewidzianym w art. 136 ust. 1 ustawy, przewidującym właściwość sądów powszechnych. Dodanie do poprzednio obowiązującej wersji przepisu art. 136 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska określenia "w sprawach spornych" oznacza jednoznacznie, że tryb sporu sądowego dotyczącego roszczeń wymienionych w tym przepisie powinien zostać poprzedzony zajęciem stanowisk przez zainteresowane strony, które mogą porozumieć się pozasądowo, w zakresie obowiązku zapłaty i

wysokości odszkodowania, czy też żądania wykupu nieruchomości. Inna interpretacja oznaczałaby, że dodana część przepisu nie miałaby znaczenia prawnego skoro już w poprzednio obowiązującej wersji tego przepisu sądy powszechne były właściwe w sprawach odszkodowania lub nakazania wykupu nieruchomości, a rozstrzyganie spraw spornych, którego to określenia przepis wówczas nie zawierał, jest istotą sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Takiej interpretacji sprzeciwia się zakaz wykładni *per non est*. Uwzględniając powyższe przepis art. 129 ust. 4 w związku z art. 136 ust. 1 według stanu, jaki obowiązywał od dnia 28 lipca 2005 r., należy interpretować w ten sposób, że - w przypadku ograniczeń korzystania z nieruchomości będących następstwem utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 ustawy) - roszczenia, o których mowa w tym przepisie **należy zgłosić** w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego do obowiązanego do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Skoro bowiem ustawodawca z jednej strony określił 2 letni termin do zgłoszenia żądań, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy, z drugiej zaś określił obowiązek ich zgłoszenia określonemu podmiotowi zobowiązanemu do ich realizacji, o których mowa w art. 136 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, przed wystąpieniem z tymi roszczeniami na drogę sądową, to termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 należy uznać za termin zawity do zgłoszenia tych żądań obowiązkanemu do ich realizacji w celu zachowania prawa dochodzenia tych roszczeń przed sądem.

Dalej wskazać trzeba, iż przewidziana w przepisach art. 129-136 p.o.ś. odpowiedzialność odszkodowawcza ukształtowana została, jako ustawowy obowiązek zrekompensowania szkód wynikłych dla właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych, a w pewnym zakresie także innych uprawnionych rzeczowo) z wprowadzenia uregulowań prawnych, które zawężają możliwości korzystania z tych nieruchomości. Rekompensowany przedmiot, a także metoda naprawy szkody pokrewna jest odpowiedzialności odszkodowawczej za negatywne dla właściciela konsekwencje w zakresie korzystania z nieruchomości, wynikłe z częściowego jej wywłaszczenia (art. 124 w zw. z art. 128 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), a szczególnie przewidzianym w art. 125 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązkom przedsiębiorcy korzystającego z koncesji, której realizacja powoduje konieczność ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Jest to odpowiedzialność za działania zgodne z prawem. 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, OSNC-ZD 2009/4/103). Podmiot, ze względu na działalność,

którego utworzony został obszar ograniczonego użytkowania, z chwilą jego ustanowienia uzyskuje pozycję analogiczną do zajmowanej przez podmioty wykonujące swoje prawa podmiotowe. Jego działanie, mimo że narusza standardy ochrony środowiska także poza zajmowanym terenem, uznane bowiem zostało w art. 135 ust. 1 p.o.ś. za konieczne ze względu na ważne interesy społeczne.

Jeśli więc art. 129 ust. 4 p.o.ś. ustanawia dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniem, rozumianym, jako zgłoszenie roszczenia zobowiązanemu, to jego znaczenie wyczerpuje się z chwilą dokonania takiego zgłoszenia. O przerwie biegu terminu można mówić wówczas, kiedy czynność ograniczona tym terminem nie została wykonana, lecz przed upływem terminu strony podjęły inne działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, dla którego istotne znaczenie miała terminowa czynność. Jeżeli jednak w terminie wykonano czynność docelową, to czynność ta osiąga skutek, kończąc bieg terminu. Terminowe zgłoszenie roszczenia odszkodowawczego powoduje, że roszczenie to nie wygasło. Ponieważ jest to odszkodowawcze roszczenie majątkowe, co do którego zastosowanie znajduje art. 117 § 1 k.c. - uznać trzeba, że podlega przedawnieniu. Przepisy ustawy o ochronie środowiska nie zawierają szczególnych postanowień oznaczających termin przedawnienia tego roszczenia. Ponieważ nie jest to roszczenie wynikające z reżimu odpowiedzialności deliktowej, nie ma podstaw do zastosowania art. 442¹ § 1 k.c. Przyjąć więc należy, że roszczenie przewidziane w art. 129 ust. 2 p.o.ś. przedawnia się w terminie ogólnym z art. 118 k.c. Termin ten biegnie od chwili powstania roszczenia - to znaczy od dnia wprowadzenia ograniczeń korzystania z nieruchomości w drodze ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, od tego momentu bowiem roszczenie jest wymagalne i może być dochodzone od zobowiązanego.

W ocenie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa taka konstrukcja przepisów (2 lata na zgłoszenie roszczenia, a następnie przedawnienie tego roszczenia na zasadach ogólnych - tj. art. 118 k.c.), skłania do konstatacji, iż termin 2 letni na zgłoszenie roszczeń nie jest terminem zbyt krótkim. Zauważyć należy, iż sami projektodawcy podnoszą, iż cechą terminów zawitych jest ich stosunkowo krótki czas w porównaniu do terminów przedawnienia

Nadmienić należy również, że przytoczony fragment uzasadnienia projektu dotyczący braku dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego ponad te które potencjalnie mogą występować obecnie nie odzwierciedla istniejącego stanu faktycznego i prawnego. Zaznaczenia wymaga, iż Prokuratura Generalna reprezentowała bądź reprezentuje aktualnie Skarb Państwa w kilkudziesięciu postępowaniach sądowych, których przedmiotem są roszczenia, o których mowa w art. 129 ustawy Prawo ochrony środowiska. Należy zauważać, iż kwoty wypłacone przez Skarb Państwa z tytułu tych roszczeń mogłyby być znacznie większe, przy założeniu, iż termin z art. 129 ust. zostałby wydłużony do 5 lat.

STARSZY RADCA
Prokuratury Generalnej
Skarbu Państwa
Twój
Maria Twój