



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Zespół Prawa Cywilnego

Warszawa, 15.05.2014

IV.7005.29.2014.MC

Pan Ludomir Jastrzębski
Pełnomocnik Polskiej Unii Właścicieli

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na Pana pismo skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, w imieniu Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, przede wszystkim ogromnie przepraszam za opóźnienie w przekazaniu Państwu stanowiska Rzecznika. W ostatnim czasie do Biura Rzecznika napływa bowiem tak znaczna liczba listów i skarg, że terminowe udzielanie na nie odpowiedzi przekroczyło możliwości organizacyjne tutejszego Urzędu. Do tego Rzecznik zobligowany jest w pierwszej kolejności podejmować te sprawy, w których istnieje ryzyko upływu terminów procesowych.

Odnosząc się zaś już bezpośrednio do Państwa wniosku o udzielenie poparcia staraniom Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości o korzystną zmianę przepisów regulujących status lasów prywatnych, względnie – o zaskarżenie szeregu przepisów do Trybunału Konstytucyjnego, o co wnosi Pani Prezes Barbara Grzybowska-Kabańska w załączonym liście, z przykrością informuję, że Rzecznik odmówił spełnienia Państwa postulatów. Wynika to przede wszystkim z tego, że Rzecznik Praw Obywatelskich z zasady nie wspiera społecznych inicjatyw zmierzających do polepszenia sytuacji poszczególnych grup czy wzmocnienia ochrony ich interesów kosztem pozostałych pozostających z nimi w konkurencji. W przeciwnym razie Rzecznik narażałby się na zarzuty faworyzowania jednej ze stron konfliktu społecznego, co w oczywisty sposób stanowiłoby zaprzeczenie jego roli jako konstytucyjnego organu ochrony praw i wolności (wszystkich) obywateli. Z tego też powodu właściwym forum do przedstawiania Państwa postulatów pozostaje debata publiczna, czy to prowadzona za pośrednictwem mediów, czy też w formach udziału przedstawicieli społeczeństwa w pracach nad projektami aktów prawnych, na zasadach przewidzianych obowiązującym prawem. Rzecznik Praw Obywatelskich w tego rodzaju działaniach nie bierze udziału.

Co się zaś tyczy wniosku o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego kilkunastu przepisów z różnych ustaw regulujących prawa i obowiązki właścicieli lasów prywatnych, w szczególności lasów ochronnych, na podstawie argumentów z Państwa listu Rzecznik nie dopatrył się ewidentnej niekonstytucyjności aktualnych rozwiązań, a tym samym i podstaw do ich zakwestionowania przed sądem konstytucyjnym. Szeroki opis uciążliwości, na jakie narażeni są właściciele lasów prywatnych, zdaniem Rzecznika, ma stanowić przede wszystkim uzasadnienie dla jednoznacznie sformułowanego postulatu dopuszczenia gospodarczej eksploatacji lasów ochronnych, jak również dopuszczenia zabudowy na terenach leśnych, w szczególności zabudowy w celach mieszkaniowych. Nie przesądza to jednak samo w sobie o niekonstytucyjności poszczególnych rozwiązań:

- stosowania ustawy o lasach, co do zasady, zarówno wobec lasów publicznych, jak i prywatnych (art. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jednolity: Dz.U. z 2014, poz. 1153, ze zm.);
- ogólnej zasady wyznaczania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego warunków i zasad zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym wytyczania terenów wyłączonych spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.; u.p.z.p.);
- konieczności uzgodnienia z organem właściwym w sprawach ochrony gruntów leśnych – zmiany zagospodarowania takiego gruntu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu – tj. wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 53 ust. 4 pkt 6 w zw. z art. 64 u.p.z.p.);
- właściwości regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku zmiany lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.);
- nakazu rozbiórki tzw. samowoli budowlanych (art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.); zdaniem Rzecznika, zaskarżenie tych przepisów nie jest aktualnie możliwe, chociażby ze względu na wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P 2/98 oraz wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01; nb. wyroki te wydano a tle przepisów bardziej rygorystycznych niż aktualnie obowiązujące;
- „metod wyceny roszczeń, ograniczonego czasu składania roszczeń odszkodowawczych oraz konieczności ponoszenia wysokich kosztów procesowych w sądach powszechnych” – podobnie jak zagadnienia poruszone wyżej, kwestie te są na tyle ogólnie poruszone, że nie

sposób dopatrzeć się w nich konkretnych zarzutów konstytucyjnych, tym bardziej, że jako regulacje o charakterze ogólnym, dotyczą wszystkich obywateli.

Odnosząc się zaś do kwestii uzależnienia wykupu czy odszkodowania za niemożność wykonywania prawa własności od „zaburzenia dotychczasowego korzystania z nieruchomości” – a zatem do zakresu zastosowania art. 36 i art. 63 ustawy planistycznej oraz art. 129 i n. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.) – wyjaśniam, że problemy właścicieli nieruchomości, pozbawionych zarówno prawa do korzystania ze swojej własności, jak i stosownych rekompensat, Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podejmował w aspekcie generalnym, nie tylko występując do właściwych ministrów o zmianę obowiązujących przepisów, ale także i skarżąc, z różnym skutkiem, rozwiązania ustawowe do Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z wniosków RPO: wyrok TK z 5 grudnia 1995 r., sygn. K 6/95 (na tle odszkodowań z ustaw planistycznych); wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. K 28/06 (na tle odszkodowań w prawie wodnym); wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., K 50/13, a także wydane w tej sprawie postanowienie sygnalizacyjne z 3 lutego 2015 r., sygn. S 1/15). W kontekście lasów ochronnych należy zwrócić uwagę szczególnie na następujące okoliczności.

Obowiązująca ustawa o lasach od samego początku jej obowiązywania (tj. od 1 stycznia 1992 r.) jako zasadę przewidywała uznanie prywatnego obszaru leśnego za las chroniony jedynie w uzgodnieniu z jego właścicielem (art. 16 ust. 2 ustawy). Stąd też sytuacja prawna właścicieli lasów, które stały się lasami ochronnymi po tej dacie, jest wynikiem ich własnej woli; sami też mogą rozważyć celowość takiej kwalifikacji ich własności – w kontekście zarówno związanych z tym obowiązków, jak i przewidzianych przez prawo korzyści.

Naszym zdaniem jednakże, w inny sposób powinno się traktować właścicieli tych lasów, które zostały uznane za ochronne na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów. Zgodnie bowiem z przepisem przejściowym, art. 77 ustawy o lasach, „lasy, zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stają się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy”. Tymczasem już choćby poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79, ze zm.) w swoim pierwotnym brzmieniu wprowadzała zakaz zabudowy na takich terenach, przy czym, zgodnie z jednolitym orzecnictwem sądów administracyjnych, zaliczenie danego lasu do kategorii lasów ochronnych następowało z mocy prawa, tj. art. 11 ust. 1 i ust. 2 (w brzmieniu pierwotnym, tj. sprzed wejścia w życie ustawy o lasach, która wprowadziła regulacje korzystniejsze dla właścicieli). Do tego, pomimo że „ustalenia granic lasów ochronnych dokonywało się w planach zagospodarowania przestrzennego” (art. 11 ust. 4 ustawy), to brak takiego planu bynajmniej nie powodował, że m.in. grunty leśne znajdujące się w granicach administracyjnych miast oraz w odległości do 10 km od większych miast, miałyby – do czasu uchwalenia planu czy prawidłowego wytyczenia granic ochrony – mieć status lasów „zwykłych”; orzecznictwo sądowe jednoznacznie uznawało również i takie tereny za lasy ochronne w rozumieniu ustawy. Rozwiązania z lat 80-tych były z kolei

kontynuacją regulacji wcześniejszych, m.in. § 4 i § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. w sprawie określenia regionów intensywnego rozwoju rolnictwa i gospodarki leśnej oraz ochronnych obszarów leśnych, wydanego na tle przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, itd. Reasumując, status prywatnych lasów na terenie miast, był od lat identyczny i nie zależał od woli właściciela, ale od decyzji władz, podyktowanej – z założenia – względami ochrony środowiska, które uzyskiwały prymat nad ochroną praw właściciela. W chwili obecnej jednak, jak sami Państwo wskazujecie, jakiegokolwiek roszczenia z tego tytułu uzależnione są od zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, co w przypadku właścicieli lasów prywatnych położonych na terenie miast jest oczywiście warunkiem nie do spełnienia.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na niedawny precedensowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydany na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, a dotyczący zbliżonej kwestii – wieloletniego utrzymania w planach miejscowych uciążliwego przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne, co z zasady wyłącza możliwość skorzystania z art. 36 ustawy planistycznej. W cytowanym wyżej wyroku K 50/13 Trybunał podzielił stanowisko RPO o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, stwierdzając, że: „art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji”. Orzeczenie to uzupełnia sygnalizacja S 1/15, w której Trybunał formułuje do ustawodawcy szczegółowe zalecenia co do kierunku przyszłych rozwiązań ustawowych. W chwili obecnej trudno jednak przesądzić o treści ewentualnej nowelizacji ustawy. Nie jest także pewne, czy nowelizacja taka mogłaby również objąć art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Niezależnie od powyższego informuję, że Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, jeszcze przed wydaniem sygnalizacji S 1/15, przygotowało obszerną nowelizację ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (projekt z marca 2015 r. dostępny jest na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji), która zmienia zasady przyznawania odszkodowań, a także przyznaje roszczenie o wykup właścicielom niektórych nieruchomości m.in. przeznaczonych w planie miejscowym na cele publiczne. W chwili obecnej nie jest ostatecznie przesądzone, jaki kształt przybiorą przyszłe rozwiązania legislacyjne, niemniej jednak, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zarówno konsultacje społeczne projektu, jak i prace parlamentarne są najwłaściwszym miejscem, w którym reprezentowane przez Pana Stowarzyszenie mogłoby skutecznie zgłaszać postulaty w ochronie swoich interesów. W procesie legislacyjnym zaś Rzecznik Praw Obywatelskich udziału nie bierze, gdyż wykracza to zarówno poza zakres jego ustawowych

kompetencji, jak i – jak już wyżej wskazano – poza rolę wyznaczoną mu przez obowiązującą Konstytucję.

Niemniej jednak, jeżeli chodzi o – podstawową tu – kwestię prawidłowego wyważenia pomiędzy koniecznością ochrony interesu publicznego, szczególnie obecnego właśnie w przypadku lasów ochronnych (art. 15-art. 17 ustawy o lasach), a poszanowaniem praw osób prywatnych, nie sposób pominąć argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r. K 28/06 (wydanego z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który zakwestionował brak odszkodowania za zakaz zabudowy w odległości 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, a więc również – za ograniczenia własności ze względu na ochronę środowiska). Trybunał uznał, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją, gdyż: „jedynie ogranicza prawo własności w granicach wyznaczonych przez Konstytucję. Wyłączenie kompensacji jest uzasadnione ze względu na istotę, sens i cel społeczny zakazów, których waga usprawiedliwia jednocześnie ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i konieczność ponoszenia przez właściciela pewnych niedogodności. Należy bowiem pamiętać, że „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. (...) Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych” (orzeczenie z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK nr 3-4/1997, poz. 41; por. powołane wyżej wyroki w sprawach o sygn. P. 11/98 i sygn. K 27/00). Rozumienie prawa własności ulega ewolucji, „błędem byłoby dziś ujmowanie prawa własności tylko jako wiązki uprawnień. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków” (A. Stelmachowski, op.cit., s. 248). Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie, w tym konstytucyjnym, oraz w doktrynie prawnej. Określone [w prawie wodnym] obowiązki i związane z nimi zakazy wiążą się z obowiązkami publicznoprawnymi dotyczącymi własności nieruchomości. Przykładowo tylko wskazać można obowiązki i ograniczenia wynikające z przepisów powołanego już prawa budowlanego, szczegółowo regulującego sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, które nie przewidują odszkodowania w związku z ograniczeniem uprawnień właścicielskich związanych z koniecznością dostosowania się do określonych wymogów celem uzyskania zezwolenia na budowę.”

W świetle powyższego, naszym zdaniem, trudno byłoby zasadnie wywodzić, że właściciel lasu ochronnego powinien mieć szerokie możliwości jego gospodarczej eksploatacji, gdyż wymagają tego zasady przewidziane w Konstytucji. Ponadto, argumentacja Trybunału w uzasadnieniu powyższego wyroku, jak również szerokie odwoływanie się w orzecznictwie konstytucyjnym do zasady „własność (też) zobowiązuje”, mogą mieć wpływ także i na kształt przyszłych rozwiązań ustawowych. Z tego punktu widzenia, nawet brak finansowych rekompensat za zakaz zabudowy lasów ochronnych nie musi być jednoznaczny z ewidentnym naruszeniem konstytucyjnych gwarancji ochrony własności – zwłaszcza że oprócz obowiązków nakładanych na właścicieli (przede wszystkim wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych oraz racjonalnego użytkowania, zapewniającego biologiczne odtwarzanie), ustawa o lasach przewiduje

także i pewne korzyści (pozyskiwanie drewna, uzyskanie dotacji budżetowych m.in. na zalesianie, pokrycie kosztów określonych zabiegów ochronnych, możliwość zakazania wstępu do lasu osobom postronnym). I jakkolwiek trudno w tym wypadku mówić o opłacalności gospodarczej eksploatacji lasów ochronnych, okoliczność, że właściciel może uzyskać finansowe wsparcie ze środków publicznych, jest również argumentem brany pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny przy analizowaniu, czy zachowano tu właściwą równowagę pomiędzy ochroną interesu publicznego i prywatnego, a w konsekwencji – może mieć znaczenie przy ocenie konstytucyjności nakładanych na właścicieli ograniczeń w korzystaniu z przysługujących im praw.

Na zakończenie informuję też, że ze względu na liczbę skarg w tych sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich na bieżąco monitoruje przebieg prac legislacyjnych nad projektowanymi nowelizacjami, w szczególności pod kątem ryzyka naruszenia równowagi pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego a koniecznością poszanowania prawa własności. W chwili obecnej, ponieważ prace legislacyjne dopiero są w toku, jego zdaniem, stwierdzenie takiego naruszenia byłoby przedwczesne.

Z poważaniem,

ZASTĘPCA DYREKTORA
ZESPOŁU


Małgorzata Sęćczak