

## PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ PAŃSTWA Z TYTUŁU USTANOWIENIA OBSZAROWYCH FORM OCHRONY PRZYRODY W POLSCE

MAŁGORZATA SZALEWSKA

**Abstract:** **The Legal Basis of the State Obligation to Compensate for Material Loss in the Nature Conservation Areas**

The area forms of nature conservation are an essential element of protection system of resources, objects and wildlife components of nature. The concept of this form of protection is based on a model of a specific area, characterized by a specific legal regime determined by protective function. The regime, binding on the specific areas, including the area forms of nature conservation, affects in a special way the exercise of the right of ownership and other property rights to the property. The scope of interference with property rights is a source of compensation claims, which lies at the basis of the obligation to compensate for material loss incurred in the public interest and the common good. The constitutional basis for the obligation to compensation is a guarantee of fair compensation for the expropriation.

**Keywords:** nature conservation, specific area, compensation, nature, property right, responsibility

**Słowa kluczowe:** ochrona przyrody, obszary specjalne, odszkodowanie, przyroda, prawo własności, odpowiedzialność

Ochrona przyrody stanowi jeden z istotnych elementów zasady zrównoważonego rozwoju, obejmującej ideę sprawiedliwości pokoleniowej. Dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy oraz związane z nim ekspansywne zachowania człowieka uzasadniały i uzasadniają objęcie przyrody szczególną ochroną opartą na bezwzględnie obowiązujących normach prawnych. Na gruncie polskiego prawa podstawowym aktem prawnym, którego przedmiotem jest ochrona przyrody jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1</sup>, która wraz z ustawami „sektorowymi”<sup>2</sup> oraz ustawą „ramową” Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup> tworzy system prawny ochrony zasobów przyrodniczych w Polsce. Dla potrzeb funkcjonowania tego systemu ustawodawca nie definiuje samego pojęcia przyrody lecz ogranicza się do wskazania

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie przyrody lub określana skrótem u.o.p.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1153, ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwana dalej prawo ochrony środowiska lub określana skrótem p.o.ś.

tych jej zasobów, tworów i składników, które stanowią przedmiot ochrony prawnej.<sup>4</sup> Ochrona wskazanych elementów przyrody, która w myśl art. 2 ust. 1 u.o.p. polega na ich zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu, ma na celu utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony, ochronę walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, a także utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody i kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Wyznaczone przez ustawodawcę cele ochrony przyrody w sposób jednoznaczny determinowane są potrzebą uwzględnienia interesu publicznego rozumianego jako interes ogółu, interes całego społeczeństwa.<sup>5</sup> Koncepcja ochrony przyrody realizowana jest poprzez ustanowienie form ochrony przyrody, stanowiących normatywny kształt nadany ochronie przyrody jako całości bądź też wyodrębnionym częściom lub elementom przyrody.<sup>6</sup> Zamknięty katalog form ochrony przyrody w prawie polskim określa art. 6 u.o.p., zgodnie z którym formami tymi są: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, przygraniczne obszary cenne oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Dokonując klasyfikacji wskazanych form ochrony przyrody przyjmuje się już tradycyjnie rozróżnienie na obszarowe formy ochrony przyrody oraz ochronę gatunkową. W tym ujęciu wszystkie wymienione formy ochrony przyrody, z wyłączeniem gatunkowej ochrony roślin, zwierząt i grzybów, zalicza się do obszarowych form ochrony przyrody sensu largo. Wśród tak rozumianych obszarowych form ochrony przyrody można dokonać dalszego rozróżnienia na formy obszarowe sensu stricto, do których zalicza się parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, przygraniczne obszary cenne oraz obiektowe formy ochrony przyrody, takie jak pomniki przyrody, stanowiska dokumen-

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1–9 u.o.p. składnikami tymi są: 1) dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby, 2) rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową, 3) zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia, 4) siedliska przyrodnicze, 5) siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, 6) twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt, 7) krajobraz, 8) zieleni w miastach i wsiach, 9) zadrzewienia.

<sup>5</sup> W ocenie J. Zimmermanna „pojęcie interesu publicznego nie da się zdefiniować, a wszystkie próby jego określenia kończyły się w zasadzie niepowodzeniem. Jest tak dlatego, że kategoria interesu publicznego ma charakter wielofunkcyjny, jest wewnętrznie złożona i zróżnicowana. Na ma też stałego i niezmiennego przedmiotu definicji, jaka mogłaby tu być zbudowana. Interes publiczny wymaga ciągłej redefinicji, gdyż jest ciągle zmieniającą się kompozycją i bilansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu. (...) można więc jedynie stwierdzić, że chodzi o interes całego społeczeństwa, czyli taki stan rzeczy, w którym zapewniona jest realizacja interesów ogółu z poszanowaniem interesów jednostki.” ZIMMERMANN, J.: *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*. Toruń, 1998, s. 133. Na temat relacji interesu indywidualnego i interesu publicznego zob. też: STELMASIAK, J.: *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*. Rzeszów, 2013.

<sup>6</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno porównawcze*. Warszawa, 2010, Lex wersja elektr.

tacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję węższe rozumienie obszarowych form ochrony przyrody. Zawężenie to podyktowane jest faktem, iż w przypadku tych form ochrony przyrody mamy do czynienia zawsze z instrumentami obszarowo-przestrzennymi (obszary specjalne) wzmocnionymi instrumentami imperatywnymi (bezpośrednio skuteczne nakazy, zakazy i ograniczenia).<sup>7</sup>

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż obszar specjalny stanowi oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny.<sup>8</sup> Obszar ten tworzony jest dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym, wyodrębnionym terenie, a jego prawną istotą jest powiązanie wyodrębnionej, określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą unormowania powszechnie obowiązujące.<sup>9</sup> Przy tak ukształtowanej koncepcji obszaru specjalnego należy z góry założyć realną możliwość wystąpienia kolizji interesów publicznych z interesami indywidualnymi, tym bardziej, że instrumentami współtworzącymi obszarowe formy ochrony przyrody są instrumenty imperatywne oparte na systemie nakazów, zakazów i ograniczeń. Grupą podmiotów szczególnie narażonych na „pogorszenie” ich sytuacji prawnej w związku z ustanowieniem obszaru specjalnego są właściciele (użytkownicy) nieruchomości objętych obszarem specjalnym lub znajdujących się w przestrzeni oddziaływania reżimu prawnego tych obszarów. W ocenie T. Kurowskiej potencjalny zakres oddziaływania obszaru specjalnego na sferę praw rzeczowych do nieruchomości uzasadnia wręcz dokonanie rozróżnienia takich rodzajów obszarów specjalnych jak: obszary specjalne wyłączające określone uprawnienia właścicieli nieruchomości gruntowych, obszary specjalne ścieśniające uprawnienia właścicieli nieruchomości gruntowych oraz obszary specjalne precyzujące sposób wykonania uprawnień właścicieli nieruchomości gruntowych.<sup>10</sup>

Analizując stopień ingerencji państwa w sferę prawa własności nieruchomości objętych obszarem specjalnym i związanym z tym zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa należy rozważyć dwie zasadnicze sytuacje: podjęcie przez państwo działań o charakterze wywłaszczającym oraz podjęcie działań ograniczających prawa właściciela w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody. Dokonane rozróżnienie odpowiada wyodrębnieniu na gruncie Konstytucji RP<sup>11</sup> instytucji wywłaszczenia, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz ograniczenia prawa własności, w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne, jedynie wówczas gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

<sup>7</sup> Na temat instrumentów ochrony przyrody zob. ROTKO, J.: Instrumenty prawne ochrony przyrody [w:] RADECKI, W. (red.): *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*. Warszawa, 2006, s. 184 i n.

<sup>8</sup> STELMASIAK, J.: Instytucja obszaru specjalnego materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym [w:] HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *System prawa administracyjnego*, t. 7, Prawo administracyjne materialne. Warszawa, 2012, s. 652 oraz przywołana tam literatura.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 653.

<sup>10</sup> KUROWSKA, T.: Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej. *Studia Iuridica Silesiana* z 1979 r., nr 6, s. 56 i n.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej Konstytucją RP.

Posłużenie się przez ustawodawcę, w tekście konstytucji, terminem wyłączenia wywołało spór co do jego zakresu znaczeniowego, w szczególności w odniesieniu do pojęcia wyłączenia zdefiniowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.<sup>12</sup> Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n. wyłączenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Odnosząc powyższą definicję do kontekstu znaczeniowego terminu wyłączenie użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji należy wskazać, iż określona w ustawie o gospodarce nieruchomościami instytucja wyłączenia zawiera się w pojęciu konstytucyjnym lecz go nie wyczerpuje. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, iż konstruktywnym elementem wyłączenia, w ujęciu konstytucyjnym, jest forma indywidualnego aktu administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż w Konstytucji RP pojęcie wyłączenia użyte zostało w znaczeniu materialnym, w odróżnieniu od znaczenia formalnego, jakim posługuje się ustawa o gospodarce nieruchomościami.<sup>13</sup> Kryterium kwalifikowania ingerencji publicznoprawnej jako wyłączenia, w ujęciu konstytucyjnym, stanowi skutek jaki ingerencja ta powoduje. Oznacza to, że wyłączeniem w ujęciu konstytucyjnym jest taka ingerencja w prawo własności, w wyniku której dochodzi do naruszenia istoty tego prawa, poprzez jego odjęcie lub ograniczenie, ma ona charakter indywidualny i jest rekompensowana odszkodowaniem.<sup>14</sup>

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt przepisów regulujących obszarowe formy ochrony przyrody należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii dopuszczalności dokonania wyłączenia, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, na cele związane z funkcjonowaniem tych form. Odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność wyłączenia udziela ustawodawca stanowiąc wprost, iż utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami i w przypadku, gdy obejmuje obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wyłączenia określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Z przepisu tego wprost wynika, iż w przypadku braku zgody właściciela na objęcie jego nieruchomości granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody zastosowanie znajdzie tryb wyłączenia nieruchomości. Pomijając wadliwą redakcję tego przepisu, który wskazuje tryb wyłączeniowy jako narzędzie utworzenia lub powiększenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody, należy wskazać, iż brak zgody właściciela nieruchomości na utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody otwiera możliwość nabycia nieruchomości w trybie wyłączenia, co nie jest jednoznaczne z jej wyłączeniem. W szczególności należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 112 ust. 3 u.g.n. wyłączenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą

<sup>12</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami lub określana skrótem u.g.n.

<sup>13</sup> Por. SZEWCZYK, M.: Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa [w:] FILIPEK, J. (red.): *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Bielsko-Biała, 2003, s. 660; SZALEWSKA, M.: *Wyłączenie nieruchomości*. Toruń, 2005, s. 52.

<sup>14</sup> SZALEWSKA, M., op. cit., s. 81.

być nabyte w drodze umowy. O ile można przyjąć, iż o spełnieniu pierwszego warunku – cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości – przesądził ustawodawca dopuszczając do procedury wywłaszczeniowej w przypadku braku zgody właściciela na objęcie jego nieruchomości obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody o tyle brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż odesłanie do trybu wywłaszczeniowego wyłącza obowiązek przeprowadzenia z właścicielem rokowań zmierzających do nabycia nieruchomości w trybie umowy cywilnoprawnej. W szczególności nie można przyjąć, iż odmowa wyrażenia zgody na objęcie nieruchomości obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest tożsama z odmową zbycia nieruchomości na cele związane z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Oznacza to, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w stosunku do nieruchomości niezbędnych dla utworzenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody może nastąpić w przypadku braku zgody właściciela (podmiotu któremu przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości) na objęcie jego nieruchomości obszarem parku lub rezerwatu oraz braku możliwości nabycia nieruchomości w trybie umowy. Analizując możliwość dokonania wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby realizacji obszarowych form ochrony przyrody należy zwrócić uwagę, również na fakt, iż sama ustawa o gospodarce nieruchomościami, wśród celów publicznych, które stanowią warunek dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości, wymienia w art. 6 pkt 9b ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody. Jednocześnie należy mieć na względzie, iż wyznaczenie zakresu tego celu w kontekście dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości musi mieć charakter ścisły. Analiza zakresu i funkcji poszczególnych form ochrony przyrody, regulowanych ustawą o ochronie przyrody, nie pozwala przyjąć in genere możliwości dokonania wywłaszczenia nieruchomości dla potrzeb ustanowienia innych form ochrony przyrody aniżeli parki narodowe i rezerwaty przyrody, odwołując się do celu publicznego wskazanego w art. 6 ust. 9b u.g.n. W przypadku wywłaszczenia nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej będą przepisy art. 128 i n. u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej będzie przymusowe odjęcie praw do nieruchomości niezbędnych dla utworzenia lub powiększenia obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Przysługujące podmiotowi wywłaszczanemu odszkodowanie stanowi wyrównanie uszczerbku majątkowego wynikającego z utraty praw rzeczowych do nieruchomości w wysokości, co do zasady, wartości rynkowej tych praw.

Odmiennie kształtować się będzie sytuacja prawna właściciela nieruchomości w przypadku wyrażenia przez niego zgody na objęcie nieruchomości obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody oraz w przypadku ustanowienia na jego gruntach pozostałych obszarowych form ochrony przyrody. Jak ustalono wcześniej obszary objęte, określonymi w ustawie o ochronie przyrody, formami ochrony stanowią tzw. obszary specjalne, to jest obszary charakteryzujące się szczególnym reżimem prawnym. Odrębność ustanowionego na tych obszarach reżimu prawnego przejawia się w szczególności w systemie obowiązujących zakazów, nakazów i ograniczeń związanych z funkcją i celem ustanowionych form ochrony przyrody. W przypadku parku narodowego, re-

zerwatu przyrody oraz obszaru Natura 2000 zakres obowiązujących zakazów, nakazów i ograniczeń wynika wprost z przepisów ustawy. W przypadku pozostałych form ochrony przyrody zakazy, nakazy i ograniczenia wprowadzane są aktem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody poprzez dokonanie ich wyboru z ustawowego katalogu. Każdy z poszczególnych nakazów, zakazów i ograniczeń stanowi w swej istocie ingerencję w sferę praw osób znajdujących się w obrębie ustanowionego reżimu prawnego. O rzeczywistym zakresie ingerencji decydować będzie w konkretnym przypadku suma wprowadzonych ograniczeń praw, w tym w szczególności prawa własności. Pomimo posłużenia się w tym przypadku pojęciem ograniczenia prawa własności, prawna kwalifikacja ingerencji w prawo własności, związana z ustanowieniem obszarów specjalnych, nie jest aż tak oczywista. Powszechnie przyjmuje się, iż ograniczenia prawa własności to wynikające bezpośrednio z przepisów prawa lub rozstrzygnięć organów władzy publicznej uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności.<sup>15</sup> Konstytucyjną granicą ograniczeń prawa, w tym prawa własności, jest istota tego prawa. Zarówno każde pojedyncze ograniczenie prawa własności, jak i suma tych ograniczeń nie może naruszać istoty prawa własności, rozumianej jako pewien „rdzeń” tego prawa stanowiący sumę podstawowych uprawnień składających się na jego treść.<sup>16</sup> Przekroczenie granicy istoty prawa własności powoduje, iż wprowadzone ograniczenia stanowią w istocie wywłaszczenie,<sup>17</sup> nazywane wywłaszczeniem faktycznym lub wywłaszczeniem materialnym. Wywłaszczenie faktyczne następuje wówczas, gdy właściciel nie zostaje wprawdzie pozbawiony swojego prawa, lecz wprowadzone ograniczenia powodują de facto, że zostaje pozbawiony możliwości korzystania z nich w sposób ekonomicznie uzasadniony.<sup>18</sup> Ingerencja taka nie jest co do zasady niedopuszczalna jako bezprawna, o ile spełnia wymagania określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – jest podejmowana na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny zasada słusznego odszkodowania zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ma charakter uniwersalny i powinna znajdować zastosowanie w każdym wypadku ingerowania we własność ze względu na określony cel publiczny.<sup>19</sup> Przyjęcie przez ustawodawcę, iż celem publicznym jest utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody oraz ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody powoduje, iż realizacja tych celów, poprzez utworzenie obszarów specjalnych, może być kwalifikowana jako ingerencja o charakterze wywłaszczającym,<sup>20</sup> której granice legalności wyznacza, wyrażony w art. 21 ust. 2 Konstytucji

<sup>15</sup> SOMMER, J.: *Ochrona środowiska a prawo własności*. Wrocław, 2000, s. 7–8.

<sup>16</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2. Na temat poglądów doktryny oraz judykatury w kwestiach istoty prawa własności zob. JAROSZ-ŻUKOWSKA, S.: *Konstytucyjna zasada ochrony prawa własności*. Zakamycze, 2003, s. 205 i n.

<sup>17</sup> ZOLL, F.: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej. *Przegląd Sądowy* z 1998 r., Nr 5, s. 30.

<sup>18</sup> Por. GDESZ, M.: Wywłaszczenie planistyczne. *Samorząd Terytorialny* z 2014 r., Nr 4, s. 52.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A z 2003 r., Nr 9, poz. 96.

<sup>20</sup> Por. SZALEWSKA, M., op. cit., s. 76 i n. oraz SZEWCZYK, M., op. cit., s. 660–661, odmiennie PAR-CHOMIUK, J.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*. Warszawa, 2007, s. 239 i n.

tucji RP, obowiązek kompensacyjny w postaci słusznego odszkodowania. Obowiązek odszkodowania wywodzi się z zasady konieczności wyważenia interesów publicznych i interesów indywidualnych, określanej mianem zasady „słusznej równowagi”.<sup>21</sup> Brak jest uzasadnienia aksjologicznego do obarczenia właściciela nieruchomości ciężarem ekonomicznym działań państwa podejmowanych w interesie publicznym dla dobra ogółu. O ile ze względu na specyfikę przedmiotu przysługującego mu prawa własności (obszary cenne przyrodniczo) podmiot ten musi zrezygnować z części uprawnień właścicielskich (w szczególności w obszarze korzystania) o tyle koszty finansowe, w postaci wyrównania doznanego uszczerbku majątkowego, może ponieść ogół społeczeństwa będący beneficjentem korzyści wynikających z ustanowionych ograniczeń. Obowiązek indemnizacji stanowi w tym przypadku realizację zasady równości in genere oraz wyodrębnionej w ramach tej zasady, zasady równości wobec ciężarów publicznych.<sup>22</sup>

Realizację zasady słusznego odszkodowania, za szkody wynikające z ingerencji w prawa rzeczowe do nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody, stanowią przepisy art. 129 w związku z art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody, korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości lub/i użytkownik wieczysty może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Osoby te, jak również osoby którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, mogą żądać odszkodowania obejmującego także zmniejszenie wartości nieruchomości.<sup>23</sup>

Ingerencja państwa w sferę praw rzeczowych do nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody może polegać bądź na odjęciu tych praw poprzez zastosowanie instytucji wyłączenia regulowanej przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, bądź też poprzez ograniczenie tych praw wynikające ze szczególnego reżimu prawnego wprowadzonego na obszarze objętym ochroną. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku osobom posiadającym prawa rzeczowe do nieruchomości służą roszczenia odszkodowawcze. W przypadku formalnego wyłączenia (decyzji wyłączeniowej) źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej będzie przejęcie przez państwo tytułu prawnego do nieruchomości poprzez jej przewłaszczenie lub wygaszenie, innych niż własność, praw rzeczowych. W przypadku ograniczenia praw rzeczowych, poprzez ograniczenie dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości, determinantem odpowiedzialności odszkodowawczej będzie szkoda pozostająca w zwykłym związku przyczynowym z ustanowionymi ograniczeniami w zakresie korzystania z nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody. Konstytucyjną podstawę odpowiedzialności odszkodo-

<sup>21</sup> Por. NAKIELSKA, I.: *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Gdańsk, 2002, s. 182.

<sup>22</sup> Por. PARCHOMIUK, J.: Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem administracji publicznej [w:] HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, tom 12, System Prawa Administracyjnego. Warszawa, 2010, s. 154 i n.

<sup>23</sup> Por. RAKOCZY, B. [w:] BUKOWSKI, Z. – CZECH, E. K. – KARPUS, K. – RAKOCZY, B.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 209 i n.

wawczej państwa, w jednym i drugim przypadku, stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji RP warunkujący dopuszczalność wyłączenia gwarancją słusznego odszkodowania. Użyte przez ustawodawcę w treści Konstytucji RP pojęcie wyłączenia ma charakter materialny i obejmuje swym zakresem znaczeniowym taką ingerencję państwa w sferę prawa własności, która narusza jego istotę oraz prowadzi do uszczuplenia indywidualnego prawa, konkretnie oznaczonego podmiotu. Zasada równości wobec ciężarów publicznych wymaga w takich przypadkach wyrównania doznanego uszczerbku majątkowego poniesionego dla dobra ogółu w celu publicznym.