

POSTANOWIENIE

Dnia 21 kwietnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk (sprawozdawca)

SSN Antoni Górski

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa J. C.
przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu "P." z siedzibą w W.
o zapłatę,
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 21 kwietnia 2016 r.
na skutek zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2015 r.,

"1) Czy akt prawa miejscowego w postaci rozporządzenia nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wojewody Mazowieckiego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156 z 2007 r., poz. 4276) utracił moc w związku z wejściem w życie 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 (Dz.U. Nr 199 z 2008 r., poz. 1227)?

2) w przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie postawione w pkt 1, czy utrata mocy obowiązującej ww. rozporządzenia nr 50 nastąpiła wskutek powszechnego zaprzestania jego uznawania i stosowania przez organy administracji publicznej oraz sądownictwo administracyjne (instytucja desuetudo), i jeżeli tak, to jaką datę należy uznać za istotną dla zastosowania tego skutku?"

**przekazuje zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu
składowi Sądu Najwyższego.**

UZASADNIENIE

Powód J. C. wniósł o zasądzenie od pozwanego Przedsiębiorstwa Państwowego „P.” z siedzibą w W. kwoty 76.000 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 16 lipca 2013 r. do dnia zapłaty. Dochodzone żądanie obejmowało odszkodowanie w kwocie 30.000 zł tytułem koniecznych do poniesienia kosztów w celu zapewnienia w budynku powoda wymagań technicznych określonych na obszarze ograniczonego użytkowania (rewitalizacji akustycznej) oraz w kwocie 46.000 zł tytułem utraty wartości nieruchomości w wyniku wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania i działalności pozwanego (uciążliwego sąsiedztwa).

Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo. Ustalił, że powód jest właścicielem nieruchomości oznaczonej jako działka nr 67/1 obręb 8 O., która zabudowana jest budynkiem mieszkalnym położonym przy ul. B. w miejscowości O. Działka, na której znajduje się budynek mieszkalny powoda, została objęta w całości strefą obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276). Na podstawie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. wymieniona działka znajduje się w strefie ograniczonego obszaru użytkowania, ale poza strefami oznaczonymi jako Z1 i Z2. Pismem z dnia 8 lipca 2013 r., powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 300.000 zł tytułem wyrównania szkody powstałej w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania.

W ocenie Sądu pierwszej instancji powództwo było niezasadne. Podstawę prawną dochodzonego roszczenia stanowiły przepisy art. 129 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.; dalej: „p.o.ś.”). Z roszczeniami przewidzianymi w art. 129 ust. 1 - 3 p.o.ś., zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Obszar ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie został

utworzony rozporządzeniem nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wojewody Mazowieckiego. Podstawę prawną do wydania tego aktu stanowił art. 135 ust. 2 p.o.ś. w brzmieniu wówczas obowiązującym. Na skutek nowelizacji tego przepisu dokonanej na podstawie art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm. - dalej: „ustawa z dnia 29 lipca 2005 r.”) kompetencja do utworzenia ograniczonego obszaru użytkowania została powierzona sejmikowi województwa, który taki obszar tworzy w drodze uchwały. Powyższa nowelizacja, w myśl art. 48 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., weszła w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Ustawa ta zawierała także przepisy przejściowe, w myśl których akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu na jej podstawie zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje (art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.). Oznaczało to, iż wskazana regulacja w dalszym ciągu obowiązywała, a tym samym także akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów nowelizowanych zachowały swoją moc. Nie było bowiem aktu prawnego, który by go uchylił lub zmienił. W szczególności za taki akt nie mogła być uznana ustawa 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 (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. - dalej: „ustawa z dnia 3 października 2008 r.”), która dokonała ponownej nowelizacji art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. W jej następstwie nie doszło bowiem do zmiany zakresu spraw przekazanych tym przepisem do uregulowania w akcie prawa miejscowego ani nie uległy zmianie wytyczne dotyczące treści tego aktu w rozumieniu § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908 - dalej: „Zasady techniki prawodawczej”). Zgodnie z zawartą w tym przepisie regułą walidacyjną, która na podstawie § 147 tego rozporządzenia ma odpowiednio zastosowanie do aktów prawa miejscowego, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw

przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego, jakim jest w omawianym stanie prawnym art. 135 p.o.ś. Mimo nowelizacji Prawa ochrony środowiska w opisanym zakresie, rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. nie utraciło więc mocy obowiązującej.

Nieruchomość powoda znajdowała się w całości w strefie ograniczonego obszaru użytkowego, poza strefą M utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50. Natomiast w obszarze ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego nieruchomość powoda znajduje się w strefie ograniczonego użytkowania, poza strefami Z1 i Z2. Po dokonaniu szczegółowych ustaleń dotyczących zakresu ograniczeń wynikających z obu obszarów ograniczonego użytkowania Sąd Okręgowy ocenił, że powód doznawał ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości już w następstwie wydania rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego. W związku z wejściem w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego nie doszło do ustanowienia nowych ograniczeń na nieruchomości powoda ani też do zwiększenia dotychczasowych. Szkoda, może powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczas obowiązującym poziomie.

Odnosząc się do zachowania przez powoda terminu dochodzenia roszczeń przewidzianego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., Sąd Okręgowy wskazał, że początek biegu dwuletniego terminu rozpoczyna się od wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Nie każda zmiana rozpoczyna bieg nowego terminu do wystąpienia z roszczeniami uregulowanymi w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., a jedynie taka, która dotyczy danej nieruchomości. W rozpoznawanej sprawie, w związku z wejściem w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego nie zaistniały niekorzystne zmiany w zakresie dotychczasowych ograniczeń

obowiązujących na nieruchomości powoda. Dwuletni termin, w którym powód mógł wystąpić do pozwanego z roszczeniem wynikającym z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., należało więc liczyć od dnia wejścia w życie rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 50, tj. od dnia 25 sierpnia 2007 r. Oznacza to, że termin na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez stronę powodową na podstawie art. 129 p.o.ś. wygasł z dniem 25 sierpnia 2009 r. W konsekwencji zgłoszone pozwanemu roszczenie w wezwaniu do zapłaty z dnia 8 lipca 2013 r. uznane zostało przez Sąd Okręgowy za spóźnione, co skutkowało oddaleniem powództwa.

Sąd nie znalazł również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 435 k.c.

Wyrok Sądu pierwszej instancji został zaskarżony apelacją przez powoda, który zarzucił m.in. naruszenie art. 135 p.o.ś. poprzez błędną ocenę, że jego zmiany nie doprowadziły do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego, a w konsekwencji do przyjęcia, iż podstawą rozstrzygnięcia było obowiązywanie tego rozporządzenia do czasu wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa z dnia 20 czerwca 2011 r.

Przy rozpoznawaniu apelacji powoda powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, którym Sąd Apelacyjny dał wyraz w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed udzieleniem odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne Sąd Najwyższy dokonuje kontroli prawidłowości wydania postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego przez sąd drugiej instancji. Jeżeli dany środek odwoławczy, przy rozpoznawaniu którego powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, jest rozpoznawany na rozprawie, to w takim przypadku również postanowienie o przedstawieniu do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego, powinno być wydane na rozprawie, a nie na posiedzeniu niejawnym (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1978 r., III CZP 64/78, OSPiKA 1979, nr 5, poz. 84 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2007 r., III UZP 2/07, BSN nr 7 i z dnia 18 marca 2003 r., III CZP 9/03, BSN nr 3).

Postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. wydane zostało na rozprawie, ale po jego wydaniu Sąd Apelacyjny, postanowieniem z dnia 16 października 2015 r., podjętym na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 359 § 1 k.p.c., uchylił postanowienie z dnia 14 kwietnia 2015 r. w zakresie obejmującym zagadnienie sformułowane w punkcie II podpunkt 1. Następnie, postanowieniem z dnia 13 stycznia 2016 r., wydanym także na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 359 § 1 k.p.c., uchylił swoje postanowienie z dnia 16 października 2015 r. w przedmiocie częściowego uchylenia postanowienia z dnia 14 kwietnia 2015 r. O ile nie budzi zastrzeżeń prawidłowość wydania przez Sąd Apelacyjny postanowienia o uchyleniu swojego postanowienia o przedstawieniu do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego (por. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1994 r., III AZP 4/94, OSNP 1995, nr 1, poz. 1), o tyle wątpliwości budzi uchylenie na wskazanej wyżej podstawie prawnej na posiedzeniu niejawnym, postanowienia z dnia 13 stycznia 2016 r. Mimo tej wątpliwości, w ocenie składu orzekającego, ewentualne uchybienie proceduralne związane z wydaniem postanowienia z dnia 13 stycznia 2016 r. nie powinno przesądzać o odmowie podjęcia uchwały, w sytuacji w której postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. przedstawiające zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości zostało wydane bez naruszenia przepisów postępowania. Należy mieć przy tym na uwadze, że obowiązek sądu drugiej instancji wydania na rozprawie postanowienia o przedstawieniu do rozpoznania Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego zmierza do tego, aby strony nie zostały pozbawione możliwości przedstawienia swojego stanowiska co do kwestii budzącej poważne wątpliwości mającej znaczenie dla rozstrzygnięcia danego środka odwoławczego. Istotne jest więc to, że przed podjęciem przez Sąd Apelacyjny postanowienia z dnia 14 kwietnia 2015 r. strony poprzez udział w rozprawie miały zagwarantowaną możliwość wypowiedzenia się co do zagadnień, których dotyczy to postanowienie. Uchylenie postanowienia z dnia 16 października 2015 r. potwierdza, że Sąd drugiej instancji ostatecznie podtrzymał swoje wątpliwości co do przedstawionego zagadnienia prawnego, mimo podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15 (BSN 2015,

nr 6, s. 6) dotyczącej zagadnienia ujętego w punkcie II pkt 1 postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Zagadnienie dotyczące mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed jego zmianami dokonanyymi ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. - z dniem 1 stycznia 2008 r. oraz ustawą z dnia 3 października 2008 r. - z dniem 15 listopada 2008 r. było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. W szczególności w wyroku z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 421/10 (nie publ.) dotyczącym rozporządzenia nr 82/03 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań Krzesiny w Poznaniu przyjęto, że o dalszym obowiązywaniu dotychczasowych rozporządzeń wojewodów – wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. - rozstrzygał art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej (ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.), stanowiąc o utrzymaniu ich mocy do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Wydane rozporządzenia nie utraciły mocy obowiązującej także po kolejnej zmianie art. 135 ust. 2 dokonanej przez art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r., która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r. Rozważana zmiana nie wiązała się ze zmianą kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego ani formy tych aktów prawnych. W jej następstwie nie doszło także do zmiany zakresu spraw przekazanych tym przepisem do uregulowania w akcie prawa miejscowego ani też nie uległy zmianie wytyczne dotyczące treści tego aktu w rozumieniu § 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z regułą walidacyjną - która to reguła na podstawie § 147 powyższego rozporządzenia ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego - jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego, jakim jest w omawianym stanie prawnym art. 135 p.o.ś.

Wskazaną wyżej regułą walidacyjną należy stosować uwzględniając element materialny upoważnienia. Mimo zmiany brzmienia art. 135 ust. 2 p.o.ś., sugerującego interwencję ustawodawcy w zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, w rzeczywistości przedmiot tych spraw pozostał niezmieniony. Nie miała więc miejsca żadna z sytuacji ujętych w § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, co powodowało, że zamieszczenie przepisu wyraźnie wskazującego na zachowanie mocy obowiązującej przez akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie było konieczne.

O tym, że zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. nie wpłynęły na zakres przedmiotowy regulacji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania wskazuje analiza przyczyn wprowadzenia zmiany treści tych przepisów. Zmiany były bowiem podyktowane dostosowaniem tych przepisów do nowej konstrukcji przepisów o ochronie środowiska, związanej z wydzieleniem części regulacji do odrębnego aktu prawnego oraz usunięciem wad transkrypcji do systemu prawa wewnętrznego regulacji wspólnotowych, które musiały także dotychczas być uwzględniane w procesie interpretacji implementującej je ustawy. Zatem ingerencja w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. miała charakter redakcyjny, a nie merytoryczny.

Taki wniosek wzmacnia zawarty w art. 173 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. nakaz, aby do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 tej ustawy, za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy, uważać określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy, uważać określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być stwierdzony. Postanowienie to skorelowane zostało z treścią art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r., w którym zostały utrzymane w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie uchylonego art. 51 ust. 8 p.o.ś. - do czasu wydania stosowanych przepisów na podstawie nowej ustawy, nie dłużej jednak niż

na 24 miesiące. Tym samym do czasu wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogąco znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 – dalej: „rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r.”) - obowiązującego od 15 listopada 2010 r. - regulacja prawna zawarta w art. 135 ust. 1 i 3 p.o.ś. przed i po jego zmianie obowiązującej od 15 listopada 2008 r. była identyczna, mimo użycia odmiennych pojęć, nawiązujących do nowego aktu prawnego (ustawy z dnia 3 października 2008 r.).

W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał też, iż rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r. określiło w § 2 przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Porównanie zawartej w tym przepisie regulacji z wcześniejszą, ujętą w rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm. - dalej: „rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004 r.”), wskazuje na to, że obydwa akty wyliczały te same przedsięwzięcia, w tym lotniska - w odniesieniu do których powiększono jedynie o 100 m wymaganą długość pasa startowego - instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne.

Artykuł 172 ustawy z dnia 3 października 2008 r. dotyczył zachowania mocy przez dotychczasowe akty prawa miejscowego, wydane przez podmioty, które po zmianach wprowadzonych przez art. 150 tej ustawy, nie są już właściwe w tym zakresie, ponieważ ich kompetencje przejęły inne organy. Jest to więc sytuacja tego rodzaju, która miała miejsce w momencie wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11 (OSNC 2013, nr 2, poz. 26) przyjęto z kolei - z analogiczną motywacją - że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie utraciło mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2008 r. - w związku ze zmianą art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonaną przez art. 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ani też z dniem 15 listopada 2008 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. W wyniku tych zmian nie doszło bowiem do zmiany zakresu spraw przekazanych tym przepisem do

uregulowania w akcie prawa miejscowego ani nie uległy zmianie wytyczne dotyczące treści tego aktu w rozumieniu § 32 ust. 2 Zasadach techniki prawodawczej. Takie samo stanowisko zostało zajęte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15. Również w wyroku WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07 (Samorząd Terytorialny 2011, nr 4, s. 78) przyjęto, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego zachowało moc obowiązującą także po dniu 15 listopada 2008 r. W wyroku tym podkreślono jednak, że zapadł on w chwili, gdy jeszcze obowiązywały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. Obowiązwanie rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. przyjęto także w wyrokach NSA z dnia 17 marca 2009 r., II OSK 1195/08, II OSK 1231/08, II OSK 1346/08 (nie publ.).

Odmienne od wyżej przedstawionego, stanowisko zajęte zostało w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2009 r., II OSK 445/09 i II OSK 502/09 (nie publ.) umarzających postępowanie sądownoadministracyjne ze względu na to, że akt prawa miejscowego (rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego) przestał obowiązywać ze względu na zmianę lub uchylenie upoważnienia do jego wydania po wniesieniu skargi a przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny. W postanowieniach tych NSA argumentował, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. zostało wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. Z dniem 15 listopada 2008 r. nastąpiła wyraźna zmiana treści tego przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie i równocześnie ustawodawca nie przewidział żadnych przepisów przejściowych, które wskazywałyby na utrzymanie w mocy wskazanego rozporządzenia czy szerzej - przepisów wykonawczych, dla których podstawę stanowi art. 135 ust. 2 p.o.ś., a tym samym rozporządzenie nr 50 stało się nieaktualne. Podstawowa reguła walidacyjna - która znajduje odzwierciedlenie w Zasadach techniki prawodawczej - głosi, że uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. W § 33 ust. 1 tych Zasad wyraźnie wskazano, że jeżeli

akt wykonawczy wydany na podstawie uchylonego albo zmienionego przepisu upoważniającego nie jest zgodny z nową znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Analogiczne stanowisko zajęte zostało także w postanowieniu NSA z dnia 23 marca 2010 r., II OSK 2032/09 (nie publ.) uchylającym wyrok zaskarżony skargą i odrzucającym skargę w odniesieniu do obszaru ograniczonego użytkowania w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach ustanowionego uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 27 sierpnia 2008 r. Z dokumentu znajdującego się w aktach sprawy (k. 1214) wynika także, iż Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie znalazł podstaw do zainicjowania postępowania w celu podjęcia uchwały tego Sądu co do analizowanego zagadnienia prawnego, uznając, że w orzecznictwie tego Sądu dominuje stanowisko, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. przed jego nowelizacjami utraciły moc z dniem 15 listopada 2008 r.

Analiza przedstawionych wyżej orzeczeń prowadzi do wniosku, że odnośnie do zagadnienia prawnego ujętego w punkcie II podpunkcie 1 postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. - dotyczącego skutków prawnych wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. nowelizującej art. 135 p.o.ś. w stosunku do aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., w tym rozporządzenia nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wojewody Mazowieckiego - występuje rozbieżność stanowisk co do wykładni tych samych przepisów pomiędzy Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Sąd Najwyższy przyjmuje bowiem dalsze obowiązywanie tych aktów prawa miejscowego po dniu 15 listopada 2008 r., natomiast w przeważającej części orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowane jest stanowisko przeciwne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono także stanowisko - powoływane niekiedy przez organy administracji publicznej - że akty prawa miejscowego utraciły moc z dniem 15 listopada 2010 r. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że sądy powszechne przy rozstrzyganiu spraw o charakterze cywilnym, w tym przy dokonywaniu oceny zachowania przez dochodzących

roszczeń przewidzianych w art. 129 ust. 1 - 3 p.o.ś. terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., przyjmują stanowisko Sądu Najwyższego o dalszym obowiązywaniu aktów prawa miejscowego, natomiast na praktykę organów administracji publicznej decydujący wpływ wywiera dominujące w tym przedmiocie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, które było też jednym z czynników, które spowodowały uchwalenie nowych aktów prawa miejscowego tworzących obszary ograniczonego użytkowania, w tym także podjęcie w dniu 20 czerwca 2011 r. przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały nr 76/11 o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Przyczyną ujawnionej w orzecznictwie rozbieżności jest odmienna ocena, czy na skutek nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonanej ustawą z dnia 3 października 2008 r. z dniem wejścia w życie tej ustawy zmieniło się nie tylko brzmienie tego przepisu, ale także zakres spraw regulowanych tym przepisem lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, co w myśl zgodnych w tym zakresie stanowisk orzecznictwa, ma przesądzające znaczenie dla zastosowania reguły walidacyjnej, według której uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. Należy też zaznaczyć, iż również w piśmiennictwie prawniczym wyrażane są sprzeczne opinie na ten temat.

Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała w dniu 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15 rozstrzyga o tym, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. nie wygasło rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego. W jej uzasadnieniu, powołując się na zasadę ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa lokalnego, Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że skoro Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 76/11 dotyczącą utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dopiero w dniu 20 czerwca 2011 r., to oznaczało założenie honorowania wcześniejszego stanu prawnego w odniesieniu do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania ukształtowanego rozporządzeniem nr 50 Wojewody Mazowieckiego. Utraciło ono moc dopiero z dniem wejścia w życie tej uchwały. Przeciwno obowiązywaniu tego rozporządzenia aż do dnia wejścia w życie uchwały Sejmiku Wojewódzkiego z dnia 20 czerwca 2011 r. powoływane są

jednak argumenty, do których pobieżnie odwołał się Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego. Podnosi się, że nawet jeżeli rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie wygasło z dniem 15 listopada 2008 r., to wygasło ono najpóźniej z dniem 15 listopada 2010 r., tj. z dniem, w którym, zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r., utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. wydane na podstawie art. 51 ust. 8 p.o.ś. Ze względu na charakter konstytutywny aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania poddawana jest także w wątpliwość zasada ciągłości aktów prawa miejscowego, na którą powołał się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15. W odniesieniu do przytoczonego w tej uchwale argumentu, że o obowiązywaniu rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego świadczy to, iż dopiero w dniu 20 czerwca 2011 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 76/11, podnosi się, że okoliczność ewentualnej utraty mocy rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego została dostrzeżona dopiero w postanowieniach NSA z dnia 29 września 2009 r., a ponadto utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania poprzedzone jest długotrwałą procedurą uregulowaną szczegółowo w przepisach o ochronie środowiska. Kolejnym argumentem, który zmierza w istocie do pogodzenia dwóch sprzecznych stanowisk, jest powołanie się na utratę mocy obowiązującej rozważanego aktu prawa miejscowego przez *desuetudo*, czego dotyczy zagadnienie prawne ujęte w punkcie II podpunkt 2 postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. Dodać przy tym należy, iż argumenty te nie były przedmiotem bliższej analizy w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r.

De lege lata nie ma mechanizmu usuwania w wykładni prawa, które ujawnią się w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Występująca od dłuższego czasu niejednolitość oceny skutków tych samych regulacji prawnych występująca w orzecznictwie wyżej wymienionych Sądów powoduje niepewność adresatów norm prawnych co do ich sytuacji prawnej i godzi w zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. W tej sytuacji, w ocenie składu orzekającego, wydanie kolejnego orzeczenia odnoszącego się do zagadnień

przedstawionych w postanowieniu Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. nie przyczniłoby się do ujednoczenia występujących w orzecznictwie stanowisk. Z tych przyczyn, uwzględniając znaczenie dla ujednoczenia wykładni przepisów prawa orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w składach powiększonych oraz znaczny ciężar społeczny przedstawionych zagadnień prawnych - których rozstrzygnięcie ma znaczenie dla oceny mocy obowiązującej również innych aktów prawa miejscowego tworzących obszary ograniczonego użytkowania - postanowiono na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., jak w sentencji.

kc

jw