



Sygn. akt I CSK 447/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Owczarek (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa T. G.
przeciwko P. w W.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 21 marca 2017 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) nie obciąża powoda obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz pozwanego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego w W. oddalającego powództwo o zasądzenie kwoty 76 000 zł tytułem odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości wskutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w W.

Ustalił, że nieruchomość stanowiąca własność powoda od 2003 r. znalazła się w całości w „strefie M” tj. w strefie ograniczeń zabudowy mieszkaniowej z dniem wejścia w życie rozporządzenia Wojewody [...] nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w W. wydanego na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.; dalej „p.o.ś.”). Zgodnie z § 4 ust. 1 zabroniono przeznaczania nowych terenów pod szpitale, domy opieki i zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem młodzieży a w strefie M także pod zabudowę mieszkaniową oraz zmiany sposobu użytkowania budynków na te cele. W § 4 ust. 2 dopuszczono zmianę sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe i budowę nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz towarzyszących innym funkcjom, na warunkach określonych miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego a w jego braku w decyzjach o warunkach zabudowy. Wprowadzono także wymagania techniczne dotyczące budynków w zakresie zastosowania w nowoprojektowanych budynkach izolacyjności ścian zewnętrznych, okien i drzwi w tych ścianach oraz dachów i stropodachów zgodnie ze stosownymi Polskimi Normami. Uchwałą nr. (...) Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r., która weszła w życie z dniem 4 sierpnia 2011 r., utworzono obszar ograniczonego użytkowania dla P. w W. i nieruchomość powoda znalazła się w strefie Z2, w której zakazano przeznaczania terenów pod szpitale i domy opieki społecznej, pod zabudowę związaną ze stałym lub czasowym pobytem młodzieży i dzieci, lokalizowania budynków o takich funkcjach oraz zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcjach zabronionych i określono, że w nowoprojektowanych budynkach należy zapewnić izolacyjność akustyczną ścian zewnętrznych, drzwi i okien w tych ścianach zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.

1623 ze zm.), a w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zabezpieczające klimat akustyczny zgodnie z tą ustawą.

Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 300 000 zł z tytułu odszkodowania za utratę wartości nieruchomości oraz kosztów rewitalizacji akustycznej posadowionych na niej budynków w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania uchwałą nr (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. wskazując jako podstawę żądania art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Sąd Apelacyjny podzielił argumentacją prawną Sądu Okręgowego prowadzącą do wniosku, że rozporządzenie Nr (...) Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr (...), a dwuletni termin do dochodzenia roszczenia rozpoczął bieg z dniem wejście w życie rozporządzenia. Nie podzielił również stanowiska skarżącego, że przepis przejściowy art. 47 ust. 2 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.”), ma charakter przepisu jednorazowego i nie może decydować o obowiązywaniu aktu wydanego w 2007 r. Przychylił się do poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2012 r., I CSK 586/11 (nie publ.), że w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie przewidział zachowanie mocy przez dotychczasowe akty prawa miejscowego do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje na podstawie tej ustawy zaś celem jego wprowadzenia było niedopuszczenie do utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego, w wyniku czego mogłoby dojść do luki prawnej. Uznanie, że rozporządzenie nr 50 utraciło moc prawną z chwilą zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. tj. z dniem 1 stycznia 2008 r. prowadziłoby, mimo utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, do uzależnienia możliwości dochodzenia odszkodowania od podjęcia przez właściwy sejmik uchwały, co pozostaje w sprzeczności z gwarantowaną w art. 64 Konstytucji ochroną prawa własności. Nie podzielił także takiej interpretacji art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., która pojęcie „wydania” nowych aktów prawa miejscowego łączy z uchwaleniem aktów a nie ich wejściem w życie, co miałoby prowadzić do wniosku, że rozporządzenie nr 50 obowiązywało do dnia 20 czerwca 2011 r. a nie do wejścia w życie uchwały nr (...) z dniem 4 sierpnia 2011 r.

Oznaczałoby to bowiem, że nieracjonalnym zamiarem ustawodawcy było, by między uchwaleniem a wejściem w życie prawa miejscowego pozostawała luka prawna. Pojęcie „wydania” należy utożsamiać z uchwaleniem i wejściem w życie nowego aktu, a więc z zaistnieniem w systemie prawnym nowego aktu prawa miejscowego. W świetle art. 88 Konstytucji akt normatywny wywiera skutki nie od jego uchwalenia lecz od jego opublikowania.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie przemawia za utratą mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 przed wejściem w życie uchwały nr (...) stanowisko sądów administracyjnych, sąd cywilny nie jest bowiem związany wyrażonym przez nie poglądem prawnym w sprawie, w której rozstrzygnięcie nie stanowi prejudykatu w sprawie rozpoznawanej przed sądem powszechnym.

Błędne jest w ocenie Sądu drugiej instancji stanowisko skarżącego, że fakt objęcia jego nieruchomości zakresem zmiany prawa miejscowego dokonanej uchwałą nr (...) rozpoczyna bieg nowego terminu do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi, o których mowa w art. 129 p.o.ś., mimo że nie dochodził ich w związku z ograniczeniami wynikającymi z rozporządzenia nr (...). Chodzi tylko bowiem o taką zmianę lub nowelizację przepisów dotyczącą danej nieruchomości, która powoduje, że z chwilą wejścia w życie nowego uregulowania występuje powodujące szkodę właściciela nowe bądź dalej idące ograniczenie korzystania z nieruchomości w taki sposób, że korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, ale w stosunku do istniejącego przed zmianą przepisów. Dla dochodzenia odszkodowania musi być spełniona przesłanka istnienia związku przyczynowego pomiędzy zaistniałym ograniczeniem a szkodą, która nie powstaje, gdy kolejny akt prawa miejscowego jedynie utrzymuje dotychczasowe ograniczenie sposobu korzystania z danej nieruchomości. Nieruchomość powoda już na mocy rozporządzenia nr 50 znalazła się na obszarze ograniczonego użytkowania i wejście w życie uchwały nr (...) nie wprowadziło dalej idących ograniczeń w stosunku od istniejących już uprzednio wobec przedmiotowej nieruchomości. Niezmienione od 2007 r. ograniczenie nie pozostaje zatem w jakimkolwiek związku przyczynowym z wejściem uchwały nr (...).

Z tej przyczyny Sąd Apelacyjny uznał, że dwuletni termin na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę polegającą na obniżeniu wartości nieruchomości powoda wskutek wprowadzonego ograniczenia powinien być liczony od daty wejścia w życie rozporządzenia nr 50, wobec czego roszczenie powoda wygasło z dniem 24 sierpnia 2009 r. a zostało zgłoszone dopiero w dniu 22 lipca 2013 r. Stanowisko przeciwne prowadziłyby do przyjęcia, że w razie nieskorzystania z możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w dwuletnim terminie przewidzianym w art. 129 p.o.ś., wejście w życie kolejnego aktu prawa miejscowego otwierałoby drogę do dochodzenia w pełnym zakresie.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędne zastosowanie art. 129 ust. 4 p.o.ś., art. 435 k.c. w zw. z art. 322 – 328 p.o.ś. oraz art. 5 k.c., przez błędną wykładnię art. 129 ust. 2 p.o.ś. i art. 140 k.c. oraz naruszenie art. 2, 7, 21 ust. 1 i 2, 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP, jak również art. 1 protokołu Nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Naruszenie przepisów postępowania wywiódł z naruszenia art. 217 § 2 w zw. z 391 § 1 k.p.c.; art. 278 § 1 w zw. z 391 § 1 k.p.c.; art. 207 § 3 zd. 2 i § 7 *in fine* w zw. z 391 § 1 i art. 207 § 1, 2, 3 zd. 1 i 3, § 4, 5, 6 i 7 *in principio* w zw. 291 § 1, 505⁹ § 2 k.p.c. oraz 368 § 1 pkt 4 i 381 k.p.c.; art. 207 § 3 zd. 2 i § 7 *in fine* k.p.c., art. 217 § 1 k.p.c., art. 227 w zw. z 391 § 1 k.p.c. i art. 381 k.p.c., ewentualnie również art. 207 § 6 i 217 § 2 i 3 w zw. z 391 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 2 w zw. z 391 § 1 k.p.c.; art. 207 § 3 zd. 2, § 7 *in fine* oraz art. 217 § 1 i 227 w zw. z 391 § 1 i 381 k.p.c., ewentualnie art. 207 § 6 i 217 § 2 i 3 w zw. z 391 § 1, 328 § 2 w zw. z 391 § 1 k.p.c.; art. 382 i 232 zd. 2 w zw. z 391 § 1 k.p.c.; art. 378 § 1 i 328 § 2 w zw. z 391 § 1 k.p.c. oraz art. 386 § 4 k.p.c. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący zarzut naruszenia art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z 391 § 1 k.p.c. wywodzi z twierdzenia, że przyjęcie przez Sąd drugiej instancji ciągłości i identyczności ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wprowadzonych rozporządzeniem Nr 50 i uchwałą Nr (...) wymagało wiadomości specjalnych i ich

ustalenie przez porównanie treści obu aktów, bez zasięgnięcia opinii biegłego było wadliwe.

Celem powołania dowodu z opinii biegłego nie jest ustalenie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia lecz udzielenie sądowi wiadomości specjalnych w takich kwestiach, których wyjaśnienie przekracza zakres wiedzy wynikający z doświadczenia życiowego osób posiadających wykształcenie ogólne. Nie jest natomiast takim celem rozstrzygnięcie zagadnień prawnych, ustalenie obowiązującego stanu prawnego lub zasad stosowania i wykładni prawa. Powód oparł swe roszczenie o art. 129 ust. 2 p.o.s. i dochodzi odszkodowania za szkodę powstałą na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób wprowadzonego aktem prawa miejscowego. Dokonanie wykładni rozporządzenia Nr (...) i uchwały Nr (...) pozostawało w wyłącznej kompetencji Sądu z tej przyczyny, że są to akty prawne, które nie podlegają interpretacji w drodze dowodu z opinii biegłego. Odnosząc się do treści uzasadnienia zarzutu wskazać trzeba, że ocena charakteru ograniczeń niezbędna była przede wszystkim do stwierdzenia, czy zakres przedmiotowy obu aktów jest taki sam, czy odmienny, a więc czy zachodzi ciągłość ograniczeń nałożonych tymi aktami prawnymi. Poza zakresem badania pozostają okoliczności faktyczne podnoszone przez skarżącego, a więc dalszego ubytku wartości nieruchomości lub zwiększenia poziomu hałasu. Poza odwołaniem się do uzasadnienia uchwały nr (...) i ogólnym stwierdzeniem, że kształtuje ona w sposób całkowicie odmienny ograniczenia dla nieruchomości stanowiącej własność strony powodowej, umotywowanym odwołaniem się do okoliczności faktycznych, nie zostały wskazane żadne argumenty odnoszące się do treści obu aktów prawnych, mimo dokonania przez Sąd drugiej instancji ustaleń w tym zakresie.

W pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymagają zarzuty prawa materialnego, bo od tego uzależniona jest ocena pozostałych zarzutów naruszenia przepisów postępowania związanych z zagadnieniem powszechnego zaprzestania uznawania obowiązującego i stosowania rozporządzenia Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r.

Zagadnienie zakresu czasowego obowiązywania rozporządzenia Nr 50 było przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego, który wyraził w nich jednolity pogląd, że rozporządzenie to obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały Nr (...) (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15, OSNC-ZD 2016 r., Nr 4, poz. 74, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 509/11, nie publ., z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 421/10, nie publ., z dnia 15 czerwca 2012 r., II CSK 586/11, nie publ., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2016 r., III CZP 7/16, nie publ.). Ponownej analizy zagadnienia dokonał Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 22 listopada 2016 r., III CZP 62/16 (OSN 2017 r., nr 4, poz. 39), w której zajął tożsame stanowisko, podzielane w pełni przez skład orzekający w niniejszej sprawie. Wyjaśnił, że zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś., stanowiącego podstawę wydania rozporządzenia, dokonane ustawami z dnia 29 lipca 2005 r. (z dniem 1 stycznia 2008 r.) i z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227; dalej „ustawa z dnia 3 października 2008 r.”) nie miały wpływu na jego moc obowiązującą. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą, zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Przepis ten odnosi się nie tylko do aktów prawa miejscowego istniejących w dniu wejścia ustawy (1 stycznia 2006 r.), ale do wszystkich aktów prawa miejscowego wydanych przez właściwe organy – na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą – w okresie poprzedzającym przejęcie ich zadań i kompetencji przez inne organy administracji terenowej wymienione w ustawie. Zmiana oceny oddziaływania na środowisko dokonana ustawą z dnia 3 października 2008 r., polegająca na zmianie pojęcia „mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” na pojęcie „mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”, była wynikiem usunięcia wadliwości implementacji aktów prawa unijnego i nie spowodowała takiej zmiany zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 135 p.o.ś., która byłaby przyczyną utraty z dniem wejścia w życie ustawy mocy obowiązującej rozporządzenia. Mimo uchylenia ustawą z dnia 3 października 2008 r. art. 58 ust. 8 p.o.ś. zawierającego ustawowe upoważnienie do

wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 57, poz. 2573), rozporządzenie to z mocy art. 173 tej ustawy obowiązywało po dniu 15 listopada 2008 r. następne dwa lata i zakres znaczeniowy obu pojęć się pokrywał. Z dniem 15 listopada 2010 r. zostało ono zastąpione przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.), które zaliczyło do takich przedsięwzięć lotniska o podstawowej długości startowej nie mniejszej niż 2100 m, które to wymaganie spełniało, tak jak pod rządami poprzedniego rozporządzenia, lotniska im. [...] w W.. Zmiana art. 135 p.o.ś. nie miała zatem charakteru merytorycznego, a redakcyjny. Sąd Najwyższy wyjaśnił również, że *desuetudo* należy zdefiniować jako powszechną, trwającą dłuższy czas, ogólnie aprobowaną praktykę nierespektowania określonej normy prawnej przez ogół podmiotów stosujących prawo, prowadzącą do utraty mocy obowiązującej tej normy. O zaistnieniu *desuetudo* nie świadczy natomiast niestosowanie normy przez określonego adresata lub nawet szersze grono adresatów, gdyż zachowanie takie może stanowić formę naruszenia tej normy wskutek błędnego przeświadczenia o jej nieobowiązaniu. Występowanie rozbieżności poglądów co do obowiązywania rozporządzenia Nr 50 po dniu 15 listopada 2008 r. przemawia przeciwko tezie, że rozporządzenie utraciło moc obowiązującą, zwłaszcza że w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego ukształtował się jednolity pogląd o jego obowiązywaniu. Przyjęcie poglądu przeciwnego w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych i na ich podstawie przez niektóre organy administracji państwowej nie uzasadnia zastosowania tej instytucji skoro nie miały miejsca radykalne zmiany w systemie prawa ujmowanym jako całość, w tym również w zakresie regulacji prawnych dotyczących ustanawiania obszarów ograniczonego użytkowania.

Powód wywodził swe roszczenie z ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości wynikające z uchwały Nr (...) Sejmiku Województwa [...]. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 lutego 2017 r., III CZP 144/15 (nie publ.) wyjaśnił, że

właściciel nieruchomości, który w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie uchwały nr (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. wystąpił z roszczeniem przewidzianym w art. 129 ust. 2 p.o.ś., może domagać się naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym wyłącznie z tej uchwały. Tożsamy pogląd został wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2013 r., IV CSK 608/12, (nie publ.) Tymczasem nieruchomość powoda była dotknięta ograniczeniami w sposobie użytkowania już w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania na podstawie rozporządzenia Nr 50. Porównanie treści obu aktów prawnych oraz zakresu przedmiotowego Norm Polskich i przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wskazuje, że od dnia wejścia w życie uchwały nie zwiększył się zakres ograniczeń nałożonych, a zakres zabezpieczeń akustycznych jest zbieżny. Odpowiedzialność odszkodowawcza została przewidziana w art. 129 ust. 2 p.o.ś. jako rekompensata szkody, której źródłem jest rozporządzenie lub uchwała organu administracji samorządowej, pozostająca w związku przyczynowym z wejściem takiego aktu w życie. Nie ma podstaw do twierdzenia, że z wejściem w życie kolejnego aktu utrzymującego dotychczasowe ograniczenia, roszczenia powstają na nowo. Z tego względu dwuletni termin zawity na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. rozpoczyna bieg od dnia wejścia w życie rozporządzenia Nr 50 tj. 25 sierpnia 2007 r., a po jego upływie roszczenie wygasa, o ile nie zostało skierowane w czasie jego biegu do strony pozwanej wezwanie do naprawienia szkody wywołanej wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08, nie publ., z dnia 29 listopada 2012 r., II CSK 245/12, nie publ., z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, nie publ., z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13, nie publ., z dnia 22 kwietnia 2015 r., II CSK 560/14, nie publ.).

Z tych względów brak podstaw do uwzględnienia zarzutów naruszenia art. 129 ust. 2 i 4 p.o.ś. podniesionych w pkt. 1, 2, 3 skargi.

Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 5 k.c. uzasadniony powołaniem się na szczególne okoliczności przemawiające za przyjęciem dochowania terminu do wniesienia roszczenia.

Art. 5 k.c. formułuje zakaz wykonywania praw podmiotowych w sposób sprzeczny z zawartymi w nim klauzulami generalnymi tj. społeczno – gospodarczym przeznaczeniem prawa albo zasadami współżycia społecznego. Bezsporne jest, że zastosowanie tego przepisu nie może prowadzić do modyfikacji normy prawnej, ani do nabycia prawa lub jego zniweczenia. Uwzględnienie zarzutu nadużycia prawa podmiotowego oznacza jedynie, że w konkretnych okolicznościach faktycznych, ocenianych *in casu*, przyznane normą prawną istniejące prawo podmiotowe zostaje zakwalifikowane jako wykonywane bezprawnie i w konsekwencji nie podlega ochronie. Przepis art. 5 k.c., jako przepis o charakterze wyjątkowym, którego zastosowanie prowadzi do ograniczenia praw, musi być wykładany ściśle oraz stosowany ostrożnie i w wyjątkowych wypadkach. O ile rację ma skarżący, że nie jest, co do zasady, wykluczone stosowanie zawartej w tym przepisie klauzuli generalnej do terminów zawitych, to jednak ze względu na ich charakter i skutek wygaśnięcia roszczenia ich zastosowanie musi być ograniczone i uzasadnione jedynie w szczególnych przypadkach. W przypadku terminu zawitego, wprowadzonego – w przeciwieństwie do terminów przedawnienia - w interesie ogólnym i w celu zabezpieczenie bezpieczeństwa obrotu prawnego poprzez bardzo wyraźne określenie sytuacji prawnej obu stron, korzyść jaką osiągają poszczególne podmioty jest wtórna, a więc te argumenty skarżącego, które zmierzają do wykazania korzyści majątkowej uzyskiwanej przez pozwanego wskutek zastosowania terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. pozostaje bez istotnego znaczenia. Termin ten nie daje dłużnikowi prawa uchylenia się od spełnienia świadczenia, lecz pozbawia wierzyciela prawa jego przymusowej realizacji; w przypadku upływu terminów zawitych sytuację prawną stron danego stosunku cywilnoprawnego oceniamy zatem z punktu widzenia istnienia prawa wierzyciela i możliwości dochodzenia roszczenia lub uprawnienia, natomiast zachowanie dłużnika jest prawnie irrelewantne.

Za uwzględnieniem zarzutu nie przemawia również długość okresu opóźnienia, skoro pozew został złożony dopiero w dniu 22 lipca 2013 r. a termin upłynął z dniem 25 sierpnia 2009 r.; strona powodowa nawet nie wykazywała, że w okresie biegu terminu złożyła do pozwanej wnioski o odszkodowanie, który nie został w ogóle lub odmownie rozpoznany. Wskazane przez skarżącego

okoliczności leżące po stronie pozwanego dotyczące sposobu rozpatrzenia wniosków o odszkodowania oraz decyzji Marszałka Województwa [...] z dnia 24 maja 2010 r. nie mogą mieć znaczenia skoro miały miejsce już po upływie terminu zawitego. Wbrew twierdzeniu skarżącego stanowisko sądów administracyjnych w kwestii obowiązywania rozporządzenia Nr 50 nie było jednolite, bo zapadały również takie, które stwierdzały jego obowiązywanie (z dnia 17 marca 2009 r., II OSK 1195/08, II OSK 1446/08, II OSK 1749, nie publ.), a więc powołanie się tylko na orzeczenia przeciwnie nie może być skuteczne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 435 w zw. z 322 – 328 p.o.ś. wskazać trzeba, że zgodnie z art. 322 p.o.ś. do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Art. 129 p.o.ś. ma charakter szczególny w stosunku do art. 435 k.c. i samodzielnie normuje odpowiedzialność odszkodowawczą w zakresie określonych w nim roszczeń. Zarówno szkoda powstała na skutek zmniejszenia wartości nieruchomości, jak i wywołana przekroczeniem standardów środowiska w zakresie emitowanego hałasu objęta jest dyspozycją tego przepisu, bo w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru, lecz także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zwężenia granic własności (art. 140 w związku z art. 144 k.c.). Odpowiedzialność przedsiębiorstwa lotniczego za szkodę związaną z działalnością lotniska nie jest natomiast wyłączona w takim zakresie, w jakim szkoda wykracza poza ograniczenia użytkowania nieruchomości nałożone aktem prawa miejscowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/09, nie publ., postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. III CZP 128/09, nie publ. i z dnia 9 kwietnia 2010 r. III CZP 17/10, nie publ.).

Powodowie dochodzili odszkodowania za szkodę powstałą wskutek zmniejszenia wartości nieruchomości i konieczności znoszenia imisji spowodowanych przez ruch lotniczy. Zarzut naruszenia art. 435 k.c. uzasadnili natomiast argumentem, że spadek wartości nieruchomości i dojście tego faktu do świadomości uczestników rynku nieruchomości nie mógł powstać w okresie

dwuletniego terminu na zgłoszenie roszczenia od daty wejścia w życie rozporządzenia. Tak sformułowany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie już tylko z tego powodu, że nie jest to nowa szkoda spowodowana upływem czasu, a szkoda powstała wskutek ograniczenia korzystania z nieruchomości podlegająca naprawieniu wyłącznie na podstawie art. 129 p.o.ś. To, że wysokość szkody może być zmienna w czasie – zarówno *in plus*, jak *in minus* - na skutek wahań cenowych rynku nieruchomości, nie zmienia źródła i czasu jej powstania, którym jest wydanie obowiązującego od konkretnej daty aktu prawa miejscowego wprowadzającego obszar ograniczonego użytkowania.

Nie doszło do naruszenia art. 2, 7, 21 ust. 1 i 2 oraz 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 140 k.c. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/09 przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji należy do podstawowych zasad ustrojowych, a zagwarantowana nim ochrona własności stanowi obowiązek państwa, urzeczywistniany przez działalność prawodawczą, jak i faktyczne czynności organów państwa. Taki też charakter ma art. 2 i związany z nim art. 7, zaś art. 45 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do sądu, co nie jest równoznaczne z gwarancją uwzględnienia jego roszczenia. Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji jest źródłem obowiązującego prawa, które określa obowiązek państwa w zakresie działalności ustawodawczej, mającej na celu ochronę własności ze wskazaniem równowagi między konkurencyjnymi interesami jednostki i wspólnoty jako całości. Z uwagi na gwarancyjny charakter tych przepisów, kreujących zasadę ustrojową i prawa podstawowe, nie mogą być one bezpośrednio stosowane jako samoistna podstawa rozstrzygnięcia, a trzeba je uwzględnić przy wykładni i stosowaniu prawa objętego zwykłymi ustawami. Art. 140 k.c. określa treść prawa własności jako najszerszą formę korzystania z rzeczy lecz prawo to może być ograniczone ustawą ze względu na ważne interesy społeczne. W razie wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczenia ustawowego przepis ten nie stanowi podstawy do formułowania roszczeń odszkodowawczych.

Zarzuty naruszenia przepisów postępowania związane są ze zwrotem pism procesowych i nierozpoznanie zarzutów apelacyjnych dotyczących „wpływu powszechnego zaprzestania uznawania obowiązującego i stosowania

rozporządzenia Nr 50 na roszczenia powoda”. Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2016 r., III CZP 62/16, że rozbieżności poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych, organów administracji oraz jednolity pogląd sądownictwa powszechnego i Sądu Najwyższego co do daty końcowej obowiązywania rozporządzenia zaprzeczają możliwości stosowania instytucji *desuetudo* do tego aktu prawnego, a zatem podniesione zarzuty pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie.

Z tych względów orzeczono na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 102 i 108 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

aj