

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 22 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)
SSN Teresa Bielska-Sobkowicz
SSN Dariusz Dończyk
SSN Jacek Gudowski
SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)
SSN Maria Szulc
SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa J. C.
przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu "P." z siedzibą
w [...]
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 22 listopada 2016 r.
przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Henryki Gajdy-Kwapień,
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w [...] postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt I ACa/14,
przekazanego przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt III CZP 7/16,
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu

"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 [...] (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?"

podjął uchwałę:

Rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w [...] (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276) obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w [...] (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego nr 128, poz. 4086).

UZASADNIENIE

Powód J. C. w pozwie skierowanym przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu „P.” w [...] domagał się zasądzenia kwoty 76 000 złotych tytułem kosztów zapewnienia w budynku mieszkalnym powoda wymagań technicznych określonych dla budynków mieszkalnych zlokalizowanych w granicach obszaru ograniczonego użytkowania ustanowionego dla Portu Lotniczego w [...] oraz odszkodowania za utratę wartości nieruchomości powoda w wyniku wprowadzenia opisanego obszaru. Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w [...] oddalił powództwo, wskazując, że obszar ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w [...] został utworzony w drodze rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156 z 2007 r., poz. 4276 - dalej: „rozporządzenie nr 50”), które weszło w życie w dniu 25 sierpnia 2007 r. i nie utraciło mocy obowiązującej wskutek kolejnych zmian przepisu upoważniającego do jego wydania, czyli art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 672 - dalej: „p.o.ś.”), wprowadzonych najpierw z dniem 1 stycznia 2008 r. na mocy art. 19 pkt 5 w związku z art. 48 pkt 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 - dalej: „u. komp.”), a następnie z dniem 15 listopada 2008 r. na podstawie art. 144 pkt 21 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, poz. 1227 ze zm. - dalej: „u.i.ś.”). Sąd Okręgowy uwzględnił podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia, albowiem powód wystąpił z nim po upływie dwuletniego terminu wskazanego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., który rozpoczął swój bieg od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego, czyli od dnia 25 sierpnia 2007 r.

Przy rozpoznawaniu apelacji powoda, zwłaszcza zarzutu naruszenia art. 135 ust. 2 p.o.ś. przez błędną ocenę, że jego zmiana z dniem 15 listopada 2008 r. na mocy 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 nie spowodowała utraty mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego, Sąd Apelacyjny w [...] powziął wątpliwości prawne dotyczące mocy obowiązującej opisanego aktu prawa miejscowego, które przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2016 r., III CZP 7/16, Sąd Najwyższy przekazał te zagadnienia do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego. Zwrócił uwagę, że pierwsze zagadnienie prawne zostało już rozstrzygnięte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15 (OSNC-ZD 2016, nr 4, poz. 74), w której wyrażono pogląd, iż rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. nie utraciło mocy z dniem 15 listopada 2008 r. 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. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy, oprócz innych argumentów, przytoczył także ten, że ze względu na zasadę zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa lokalnego należy przyjąć, iż rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w [...] (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego z 2011 r., Nr 128, poz. 4086) i nie utraciło mocy obowiązującej na skutek *desuetudo*. Wydając postanowienie z dnia 21 kwietnia 2016 r., Sąd Najwyższy miał na względzie, że wprawdzie w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie odnotowano poglądów przeciwnych do przedstawionego w uchwale z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15, to jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, dominuje stanowisko, iż akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 p.o.ś. przed kolejnymi jego nowelizacjami dokonanymi w 2008 r., utraciły moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r., a więc z dniem wejścia 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. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że *de lege lata* nie ma mechanizmu usuwania rozbieżności w wykładni prawa ujawniających się w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak występująca w orzecznictwie tych Sądów niejednolitość oceny skutków tych samych regulacji prawnych powoduje niepewność adresatów norm prawnych co do ich sytuacji prawnej, godzi w zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i wymaga w związku z tym wypowiedzi Sądu Najwyższego w powiększonym składzie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w [...] zostało wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., który miał następującą treść: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia”. Artykuł 51 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., o którym mowa w przytoczonym przepisie, stanowił w chwili wydania rozporządzenia, że sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. 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) zaliczało do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 135 ust. 2 p.o.ś. między innymi lotniska o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2000 m (§ 2 ust. 1 pkt 28). Do takich lotnisk należy Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w [...].

Z dniem 1 stycznia 2008 r., przepis art. 135 ust. 2 p.o.ś. otrzymał - 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) - następującą treść: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”.

Artykuł 47 ust. 2 stanowił, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu, 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 w życie tej 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. Przedstawiona wykładnia uzasadnia pogląd, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. zachowało - na podstawie przytoczonego przepisu przejściowego - moc obowiązującą po dniu 1 stycznia 2008 r. do czasu „wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”, a zatem do wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r.

W związku z treścią przedstawionego zagadnienia prawnego, wymaga analizy, czy i jaki wpływ na moc obowiązującą rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego miała kolejna zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę 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. Z uzasadnienia jej projektu wynika, że przyczyną uchwalenia odrębnego aktu prawnego regulującego istotny fragment problematyki ochrony środowiska naturalnego, zawartej dotychczas w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, było dążenie do bardziej szczegółowego unormowania zagadnień wskazanych w tytule tej ustawy, w celu ułatwienia stosowania tych przepisów przez adresatów oraz usunięcia dostrzeganej i sygnalizowanej wadliwości implementacji aktów prawa unijnego

w postaci dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175, str. 40; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 248), zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE (Dz. Urz. WE L 73 str. 5; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, str. 151) i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE (Dz. Urz. UE L 156, str. 17; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 466), a także dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 str. 7; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 2, str. 102).

Regulacją i zmianami dostosowującymi przepisy do wymagań unijnych została objęta ocena oddziaływania na środowisko naturalne określonych przedsięwzięć, do których zaliczono w art. 59 u.i.ś. planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a ponadto inne przedsięwzięcia, które mogą oddziaływać na obszar Natura 2000. Pojęcia „przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” i „przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” zostały przejęte z dyrektywy 85/337/EWG (aneksu I oraz aneksu II); odpowiadają one dotychczasowemu podziałowi przedsięwzięć na tzw. grupę I i II, według regulacji zawartej w ust. 1 pkt 1 i 2 uchylonego art. 51 p.o.ś.

Zgodnie z art. 144 pkt 21 u.i.ś., dotychczasowy art. 135 ust. 2 p.o.ś. otrzymał następujące brzmienie: „Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały”. Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się więc do odpowiedzi na pytanie, czy doszło

do takiej zmiany zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie, która spowodowała „automatyczną” utratę - z dniem wejścia 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, czyli z dniem 15 listopada 2008 r. - mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego w sytuacji, w której art. 47 ust. 2 u. komp. przewidywał zachowanie mocy wiążącej tego rozporządzenia do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organ przejmujący zadania i kompetencje czyli sejmik województwa.

Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w drodze wykładni znowelizowanego art. 135 ust. 2 p.o.ś., przy zastosowaniu metod wykładni językowej, a następnie systemowej i celowościowej, mającej na celu ustalenie w szczególności, czy sformułowanie „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1” oznacza to samo, co sformułowanie „przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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”. Kwestie te należy przy tym odnieść do rodzaju przedsięwzięcia, którego dotyczy rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego, a więc do Portu Lotniczego im. F. Chopina w [...].

Ustawa z dnia 3 października 2008 r., w art. 144 pkt 9, uchyliła w tytule I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska cały dział V i VI, a więc także art. 51 ust. 8, zawierający 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 przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 257, poz. 2573). Ustawodawca zdecydował w art. 173 ust. 1 u.i.ś., że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19 ust. 8, art. 24 ust. 3, art. 30 ust. 3, art. 51 ust. 8, art. 112 b i art. 399 ustawy zmienianej w art. 144 oraz na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 149, zachowują moc do czasu wejścia w życie

przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 5, art. 28, art. 60 i art. 136 ustawy, na podstawie art. 112 b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 144 oraz na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 149 w brzmieniu nadanym ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia jej wejścia w życie. Ustawodawca przewidział także, że do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.i.ś., za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 u.i.ś., uważa się 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 u.i.ś., uważa się określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być stwierdzony.

Pod rządami przytoczonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r., które zachowało moc obowiązującą po dniu 15 listopada 2008 r. przez następne dwa lata, zakres znaczeniowy pojęcia zawartego w znowelizowanym art. 135 ust. 2 p.o.ś.: „przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.i.ś.” pokrywał się z zakresem znaczeniowym poprzednio zawartego w tym przepisie pojęcia: „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1”. Także z tej przyczyny nie ma podstaw do formułowania poglądu o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dniem wejścia 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, czyli z dniem 15 listopada 2008 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.), wydanym na podstawie art. 60 u.i.ś. Podobnie jak wcześniejsze, także to nowe rozporządzenie zaliczyło do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu 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 oraz w rozumieniu art. 135 ust. 2 p.o.ś., lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m (§ 2 ust. 1 pkt 30). W rozpoznawanej sprawie nie było sporu co do tego, że lotnisko im. F. Chopina w [...] spełnia zarówno wymaganie wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. (o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2000 m), jak i nowego rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. (o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m).

Uzasadnia to zajęcie stanowiska, że także po dniu 15 listopada 2010 r., czyli po dniu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r., rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego zachowało - stosownie do art. 47 ust. 2 u. komp. - moc obowiązującą do dnia wejścia w życie kolejnego aktu prawa miejscowego w postaci uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Analiza przyczyn wprowadzenia zmiany art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. przez ustawę 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 wskazuje, że nie wpłynęły one na zakres przedmiotowy regulacji dotyczącej ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Zmiany były wynikiem usuwania usterek powstałych przy włączaniu do systemu prawa wewnętrznego regulacji unijnych, które podlegały uwzględnieniu także przed zmianą w procesie interpretacji implementującej je ustawy; ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonana przez ustawę 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, miała zatem charakter redakcyjny, a nie merytoryczny (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 421/10, nie publ. i z dnia 15 czerwca 2012 r., II CSK 586/11, nie publ.).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych zajęto jednolite i konsekwentne stanowisko, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie utraciło mocy obowiązującej z dniem 15 listopada 2008 r., t.j. z chwilą zmiany przepisu upoważniającego - art. 135 ust. 2 p.o.ś., dokonanej

przez ustawę 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 (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz.26, wyroki Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 30 listopada 2010 r., VI ACa 1156/10, nie publ., z dnia 30 listopada 2010 r., VI ACa 1058/10, nie publ., z dnia 8 lipca 2011 r., VI ACa 140/11, nie publ. oraz z dnia 27 listopada 2014 r., I ACa 852/14, nie publ.). Sądy powoływały się w tych orzeczeniach także na argumentację wywiedzioną z zasad poprawnej legislacji uregulowanych w § 32 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 - dalej „rozp. tech. praw.”).

Zasady techniki prawodawczej to dyrektywy regulujące celowy, racjonalny, oparty na wiedzy sposób wykonywania czynności związanych z tworzeniem prawa. Zakładając racjonalność ustawodawcy, stosującego ustalone przez siebie zasady tworzenia prawa, posłużenie się regułami zawartymi w tych „zasadach” może być pomocne w ocenie, czy dana norma prawna (akt prawny) obowiązuje, czy utraciła moc wskutek wystąpienia określonego faktu prawotwórczego, jakkolwiek nie może mieć znaczenia decydującego lub przesądzającego o wykładni norm prawnych zawartych w ustawie. Przedstawiony w przytoczonych orzeczeniach pogląd o braku podstaw do przyjęcia utraty mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 także z tej przyczyny, że nie powstała jakakolwiek sytuacja opisana w § 32 załącznika, zasługuje na aprobatę, gdyż uzupełnia i wzmacnia rozumowanie prowadzące do przyjęcia poglądu o zachowaniu przez rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego mocy obowiązującej do wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

W uzasadnieniu postanowienia przekazującego zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia przez powiększony skład Sądu Najwyższego zwrócono uwagę na rozbieżności w ocenie przedstawionej kwestii w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 184 Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji

publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 718), sąd, uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego lub terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5), stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność aktu prawa miejscowego ma skutek *ex tunc* i powoduje konsekwencje derogacyjne zbliżone do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego oznacza, że należy akt ten traktować tak, jakby nigdy nie wszedł do obrotu prawnego.

Nie ma wyroków sądów administracyjnych stwierdzających nieważność rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego. W postanowieniach z dnia 29 września 2009 r., II OSK 445/09, nie publ. i II OSK 502/09, nie publ., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 2 grudnia 2008 r. i z dnia 12 grudnia 2008 r. oddalające skargi różnych podmiotów na rozporządzenie nr 50 i umorzył postępowanie sądowoadministracyjne, powołując się jego bezprzedmiotowość wywołaną tym, że z dniem 15 listopada 2008 r. rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego stało się - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - „nieaktualne” wskutek zmiany treści art. 135 ust. 2 p.o.ś. wprowadzonej przez ustawę 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. Oba te orzeczenia mają charakter formalny, dotyczą kwestii procesowej, jaką stanowi umorzenie postępowania, a wypowiedziany w uzasadnieniu pogląd o „nieaktualności” rozporządzenia nr 50 nie został poparty szczegółową analizą zmiany art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonanej przez ustawę z dnia 3 października 2008 r.

Należy też wskazać, że w wyrokach z dnia 17 marca 2009 r., II OSK 1195/08, nie publ., II OSK 1231/08, nie publ., II OSK 1346/08, nie publ. oraz II OSK 1749/08, nie publ., a więc wydanych po dniu 15 listopada 2008 r., Naczelny Sąd Administracyjny poddał merytorycznej kontroli rozporządzenie nr 50 i nie umorzył postępowania sądowoadministracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] stwierdził w wyroku z dnia 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07, nie publ., że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego nie utraciło mocy obowiązującej z nowelizacją art. 135 ust. 2 p.o.ś., która weszła w życie w dniu 15 listopada 2008 r., ale zastrzegł, że chodzi o sytuację, w której do czasu wyrokowania nie zostały wydane nowe przepisy wykonawcze do 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, określające przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z przepisem przejściowym - art. 173 u.i.ś. - pojęcie to należy odnosić, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określonych w dotychczasowym rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2004 r. i dlatego materialnoprawny zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania określony w art. 135 ust. 2 p.o.ś., jaki obowiązywał przed dniem 15 listopada 2008 r., nie uległ zmianie na skutek nowelizacji tego przepisu. Nie uległy także zmianie wytyczne zawarte w art. 135 ust. 2 p.o.ś. Aprobując ten pogląd należy więc stwierdzić, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie dostarczyło istotnych i przekonująco umotywowanych argumentów przemawiających za tezą o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego 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.

W uzasadnieniu rozstrzyganego zagadnienia prawnego wskazano także na odmowę stosowania rozporządzenia nr 50 przez niektóre organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne, pozostające w przekonaniu, że rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie zmiany

art. 135 ust. 2 p.o.ś., wprowadzonej ustawą 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, ze względu na pogląd prawny wypowiedziany w orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym zwłaszcza w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2009 r., II OSK 445/09, nie publ. i II OSK 502/09, nie publ.

W nauce prawa cywilnego i orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 roku, II CK 374/05, Biuletyn SN 2006, nr 5, s. 12) definiuje się *desuetudo* jako powszechną, trwającą przez dłuższy czas - liczony na ogół w latach - ustabilizowaną, ogólnie aprobowaną praktykę nierespektowania określonej normy prawnej przez ogół podmiotów stosujących prawo (adresatów tych norm), prowadzącą do utraty mocy obowiązującej określonej normy prawnej, mimo braku jej formalnej derogacji w sposób przyjęty w danym systemie prawa. Wskazuje się, że przyczyną zaniechania stosowania obowiązującej normy prawnej (jej „zapomnienia”), prowadzącego do utraty przez nią mocy obowiązującej, powinno być powszechne przekonanie adresatów, że uległa ona dezaktualizacji ze względu na radykalną zmianę aksjologicznych podstaw danego systemu prawa, gdy norma ta stała się trwale nieprzydatna do realizacji założonych przez ustawodawcę celów, nieracjonalna, nieekonomiczna, a nawet szkodliwa społecznie. Jeżeli więc adresaci normy konsekwentnie i solidarnie jej nie stosują, a praktyka ta jest utrwalona, to można twierdzić, że norma powszechnie niestosowana nie obowiązuje, mimo braku formalnego jej usunięcia z systemu prawa (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2004 r., III CZP 112/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 61).

Desuetudo należy jednak traktować z dużą ostrożnością, zwłaszcza w systemie zamkniętych źródeł prawa, jako instytucję nadzwyczajną, stosowaną w czasach przełomowych, gdy ustawodawca „nie nadąża” z regulacjami prawnymi za tempem zmian społecznych, politycznych lub gospodarczych, a niedopasowane do nich prawo staje się hamulcem tych zmian, czego nie można aprobować. O *desuetudo* nie świadczy natomiast samo niestosowanie normy prawnej przez określonego adresata lub nawet szersze grono adresatów, gdyż zachowanie takie

może stanowić formę naruszenia tej normy wskutek błędnego przeświadczenia o jej nieobowiązaniu.

Przenosząc te ogólne rozważania na grunt rozpoznawanego zagadnienia prawnego należy wskazać, że już samo występowanie opisanych rozbieżności zapatrywać co do obowiązywania rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego w okresie po dniu 15 listopada 2008 r., przemawia przeciwko tezie, iż rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą wskutek *desuetudo*. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ukształtował się jednolity i konsekwentny pogląd o obowiązywaniu tego rozporządzenia, było ono stosowane przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15, wyroki Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 30 listopada 2010 r., VI ACa 1156/10, z dnia 30 listopada 2010 r., VI ACa 1058/10, z dnia 8 lipca 2011 r., VI ACa 140/11 oraz z dnia 27 listopada 2014 r., I ACa 852/14).

W praktyce niektórych organów administracji publicznej, ukształtowanej na podstawie orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwłaszcza postanowień z dnia 29 września 2009 roku, II OSK 445/09 i II OSK 502/09) oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych powielających ten pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto pogląd przeciwny. Nie zaistniały jednak szczególne okoliczności uzasadniające zastosowanie nadzwyczajnej i motywowanej aksjologicznie instytucji *desuetudo*, skoro nie miały miejsca radykalne zmiany w systemie prawa ujmowanym jako całość, jak również w zakresie regulacji prawnych dotyczących ustanawiania obszarów ograniczonego użytkowania dla lotnisk.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.