



Sygn. akt I CSK 440/15

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Owczarek (przewodniczący)
SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)
SSN Maria Szulc

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa K. R. i A. R.
przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu "P." w [...] o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 21 marca 2017 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt I ACa .../14,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. nie obciąża powodów kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie K. R. i A. R. w pozwie skierowanym przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu Porty Lotnicze w [...] domagali się zasądzenia na ich rzecz solidarnie kwoty 75 100 zł, tytułem części odszkodowania, z czego 37 550 zł za utratę wartości stanowiącej ich własność nieruchomości wskutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a pozostałe 37 550 zł na pokrycie kosztów koniecznych do dostosowania znajdującego się na tej nieruchomości budynku do wymogów technicznych określonych dla obszaru ograniczonego użytkowania.

Jako podstawę prawną dochodzonych roszczeń wskazali art. 129 w zw. z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia - Prawo ochrony środowiska oraz art. 435 k.c.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego w [...] oddalającego ich powództwo.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne.

Powodowie są od 1994 r. właścicielami nieruchomości składającej się z działek ewidencyjnych nr 26/1 i 26/3, obręb 1-09-59, o powierzchni 11 arów i 58 m², zabudowanej budynkiem mieszkalnym, położonym w [...] przy ul. K. 17. Nieruchomość ta znajdowała się w całości w strefie M obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...]. W tej strefie zabronione było: 1) przeznaczanie nowych terenów pod szpitale, domy opieki oraz zabudowę związaną ze stałym wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży oraz zabudowę mieszkaniową; 2) dokonywanie zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na szpitale i domy opieki oraz na stały lub wielogodzinny pobyt dzieci i młodzieży oraz na cele mieszkaniowe, z tym zastrzeżeniem, że dopuszczalna była zmiana sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe; 3) budowa nowych szpitali, domów opieki, zabudowy związanej ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży oraz budowa budynków mieszkalnych, z tym zastrzeżeniem, że dopuszczalna była budowa nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych jako towarzyszących innym funkcjom, na warunkach określonych w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego, na warunkach określonych w decyzji o warunkach zabudowy.

Ponadto w obszarze ograniczonego użytkowania wprowadzono wymagania techniczne dotyczące budynków, a mianowicie w nowoprojektowanych budynkach należało zapewnić izolacyjność ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z Polskimi Normami dotyczącymi izolacyjności akustycznej przegród w budynkach oraz izolacyjności akustycznej elementów budowlanych. Natomiast w istniejących budynkach należało zastosować zabezpieczenia zapewniające właściwy klimat akustyczny w pomieszczeniach poprzez zwiększenie izolacyjności ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z Polskimi Normami dotyczącymi ochrony przed hałasem pomieszczeń w budynkach.

W dniu 20 czerwca 2011 r. Sejmik Województwa [...] podjął uchwałę w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w [...]. W utworzonym obszarze ograniczonego użytkowania wyróżniono dwie strefy, tj. strefę Z 1, której granicę zewnętrzną wyznacza izolinia miarodajnego poziomu dźwięku 55dB w porze nocnej, od wewnątrz lotniska i strefę Z 2, której granicę wyznacza od zewnątrz izolinia miarodajnego poziomu dźwięku 50 dB w porze nocnej, a od wewnątrz granica strefy Z 1.

W strefie Z 1 zakazane jest przeznaczenie terenów pod: zabudowę mieszkaniową jedno i wielorodzinną, mieszkaniowo - usługową, zagrodową, zamieszkania zbiorowego, związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitale i domy opieki społecznej, zakazane jest też lokalizowanie: budynków o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo - usługowej, zagrodowej, zamieszkiwania zbiorowego, szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz zakazana jest zmiana funkcji budynków istniejących na budynki o funkcji mieszkaniowej, szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, jak również zakazana jest zmiana funkcji budynków istniejących na budynki o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo - usługowej,

zagrodowej, zamieszkiwania zbiorowego, szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży.

W strefie Z 2 zakazane jest przeznaczanie terenów pod szpitale i domy opieki społecznej oraz pod zabudowę związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, a także zakazuje się lokalizowania budynków o funkcji szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, a także zakazana jest zmiana funkcji budynków istniejących na budynki o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej. W nowoprojektowanych budynkach należy zapewnić izolacyjność akustyczną ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane i przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Natomiast w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zapewniające klimat akustyczny w pomieszczeniach - zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane i przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Po wejściu w życie uchwały Sejmiku Województwa [...] o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla P. nieruchomość powodów znalazła się w strefie Z 2.

Pismem z dnia 10 maja 2013 r. powodowie wezwali stronę pozwaną do zapłaty kwoty 225 000 zł tytułem poniesionej szkody, w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania, na którą składały się koszty zapewnienia właściwego klimatu akustycznego i ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości oraz utrata wartości nieruchomości w następstwie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania i działalności przedsiębiorstwa.

W rozważaniach prawnych, Sądy obu instancji wskazały, że powodowie nie zachowali unormowanego w art. 129 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, dwuletniego zawitego terminu do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z art. 129 ust. 2 tej ustawy, bowiem początek biegu tego terminu należało liczyć od dnia wejścia w życie rozporządzenia Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. Mimo bowiem nowelizacji ustawy - Prawo ochrony środowiska, rozporządzenie to nie utraciło mocy obowiązującej. Sądy obu instancji nie podzieliły

odmiennego stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie do utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia z dniem wejścia w życie nowelizacji tej ustawy, ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, tj. z dniem 1 stycznia 2008 r., podkreślając, że zważywszy na kompetencje sądów administracyjnych, sądy powszechnie nie są związane poglądem prawnym wypowiedzianym przez sąd administracyjny. Bieg nowego terminu do zgłaszania roszczeń może rozpocząć jedynie taka zmiana rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, dotycząca obszaru ograniczonego użytkowania, która odnosi się do konkretnej nieruchomości. W przedmiotowej sprawie, w związku z wejściem w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] w stosunku do nieruchomości powodów nie zaistniały żadne niekorzystne zmiany w zakresie jej ograniczeń, w stosunku do tych, które wynikały z rozporządzenia Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r.

Sąd drugiej instancji odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 5 k.c., podniósł, że jego zastosowanie poprzez nieuwzględnienie w tej sprawie upływu terminu zawitego nie zasługuje na uwzględnienie, skoro doszło do znacznego, ponadrocznego uchybienia temu terminowi, a nadto brak jest szczególnych okoliczności, które usprawiedliwiłyby takie opóźnienie (np. przez wykazanie wpływu orzecznictwa sądów administracyjnych na nieskorzystanie przez powodów ze zgłoszenia roszczenia stronie pozwanej).

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 435 k.c., to Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że jest to odrębna w stosunku do art. 129 ustawy - Prawo ochrony środowiska, podstawa dochodzenia roszczeń, przy czym odpowiedzialność z art. 435 k.c. realizuje się wówczas, gdy poszkodowany dochodzi odszkodowania za szkodę związaną z działalnością przedsiębiorstwa prowadzącego lotnisko w zakresie, w jakim ochrony mienia nie wyłączyło ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania. Tymczasem powodowie nie wykazali, aby dochodzili roszczeń nieobjętych art. 129 § 2 tej ustawy.

W skardze kasacyjnej powodowie zaskarżając wyrok Sądu drugiej instancji w całości wnieśli o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej zarzucili naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. przez jego niezastosowanie i przyjęcie przez Sąd drugiej instancji ciągłości i identyczności ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wprowadzonych rozporządzeniem Wojewody [...] Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. oraz uchwałą Sejmiku Województwa [...] Nr 76/11 z dnia 20 czerwca 2011 r. przez proste porównanie treści obu aktów prawa miejscowego, w sytuacji, kiedy dla rozstrzygnięcia ewentualnej tożsamości ograniczeń i ich następstwa niezbędne są wiadomości specjalne.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzucili: naruszenie art. 129 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, przez jego zastosowanie i oddalenie powództwa z uwagi na upływ terminu zawitego do zgłoszenia roszczenia przez powodów, pomimo że akt prawa miejscowego - rozporządzenie Wojewody [...] Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...] utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2008 r., ewentualnie z dniem 15 listopada 2008 r., ewentualnie z dniem 15 listopada 2010 r., ewentualnie z dniem 20 czerwca 2011 r.; art. 5 k.c., przez jego niezastosowanie w sytuacji, kiedy w niniejszej sprawie istnieją szczególne okoliczności przemawiające za przyjęciem dochowania przez powodów terminu do zgłoszenia roszczeń z art. 129 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w związku z ograniczeniami wynikającymi z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...]; art. 435 k.c. w zw. z art. 322 - 328 ustawy - Prawo ochrony środowiska, przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy uwadze Sądów obu instancji uszło, że kolejny akt prawa miejscowego skutkować może powstaniem dalszych szkód, na skutek świadomości uczestników rynku o istniejących ograniczeniach i rozwoju cywilnego portu lotniczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Dowód z opinii biegłego sądowego jest jednym ze środków dowodowych, który tym się różni, od innych dowodów, w szczególności dowodu z dokumentów, zeznań świadków, oględzin czy z przesłuchania stron, że jego celem nie jest

ustalenie faktów mających znaczenie dla sprawy, lecz udzielenie sądowi wyjaśnień w kwestiach wymagających wiadomości specjalnych, a tym samym ułatwienie sądowi wyciągnięcia właściwych wniosków co do oceny i rozstrzygnięcia sprawy. Rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych wtedy, gdy przy jej rozpoznaniu wyłoni się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienie przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne i nie jest możliwe bez posiadania wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie nauki, sztuki, rzemiosła, techniki, stosunków gospodarczych, z którą wiąże się rozpatrywane zagadnienie. Do biegłego sądowego nie należy natomiast rozstrzyganie zagadnień prawnych, a w szczególności ustalenia obowiązującego stanu prawnego, zasad stosowania i wykładni obowiązujących przepisów prawa (z wyjątkiem przewidzianym w art. 1143 § 3 k.p.c.).

W przedmiotowej sprawie wbrew stanowisku powodów Sąd drugiej instancji nie naruszył przepisu art. 278 § 1 k.p.c. Zarówno rozporządzenie Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r., jak i uchwała Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. są aktami prawnymi, a zatem przeprowadzenie interpretacji oraz wykładni zawartych w nich postanowień należało do kompetencji sądu orzekającego, a nie do biegłego sądowego. Dlatego porównanie obu aktów prawnych w kontekście zakresu ograniczeń wprowadzonych w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...] w stosunku do nieruchomości powodów leżało w samodzielnej gestii orzekających sądów.

Według § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. w strefie M, która obejmowała nieruchomość powodów, zabroniona była zmiana użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe oraz budowa nowych budynków mieszkalnych, z wyjątkiem zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe oraz z wyjątkiem budowy nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych jako towarzyszących innym funkcjom, na warunkach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego, na warunkach określonych w decyzji o warunkach zabudowy. Zabronione było przeznaczanie nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową. Z kolei zgodnie

z postanowieniami uchwały Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r., nieruchomości powodów znajduje się w strefie Z 2, w której zakazane jest: przeznaczanie terenów pod szpitale i domy opieki społecznej oraz pod zabudowę związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży; lokalizowanie budynków o funkcji szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej (§ 5 pkt 2).

Z powyższego przedstawienia jednoznacznie wynika, że zakres obostrzeń i ograniczeń w sposobie użytkowania odnośnie do nieruchomości, takich jak nieruchomości powodów, położonych w strefie M, a dotyczących zabudowy budynkami jednorodzinnymi, czy też zmiany użytkowania istniejących budynków na cele mieszkaniowe - jednorodzinne (zgodnie z rozporządzeniem Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r.) był większy, od tych, które przewiduje uchwała Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r.

Jeśli zaś chodzi o zakresy zastosowania w istniejących budynkach technicznych zabezpieczeń w celu zapewnienia właściwego klimatu akustycznego w pomieszczeniach, to w obu aktach prawnych są one zbieżne. Bowiem według § 5 pkt 2 rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r., w istniejących budynkach należało zastosować zabezpieczenia zapewniające właściwy klimat akustyczny w pomieszczeniach, poprzez zwiększenie izolacyjności ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z Polskimi Normami dotyczącymi ochrony przez hałasem pomieszczeń w budynkach. Natomiast według § 6 pkt 2 uchwały Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zapewniające klimat akustyczny w pomieszczeniach zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane i przepisami wykonawczymi.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 lit e) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 290, dalej: „u.p.b.”), w wersji obowiązującej w czasie wejścia w życie obu wyżej wymienionych aktów prawa

miejscowego, obiekt budowlany powinien spełniać określone w przepisach, w tym techniczno - budowlanych, wymagania m.in. dotyczące ochrony przed hałasem i drganiami. Na podstawie delegacji zawartej w art. 7 ust. 1 – 3 u.p.b., zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (jedn. tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1422), które w dziale IX odnośnie do zabezpieczeń budynków mieszkalnych narażonych na występowanie hałasu i drgań odsyłają do Polskich Norm dotyczących dopuszczalnych wartości poziomu dźwięku w pomieszczeniach oraz oceny wpływu drgań na budynki i na ludzi w budynkach. W załączniku nr 1 do tego rozporządzenia, dodanym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 109, poz. 1156) zostały przywołane Polskie Normy dotyczące ochrony przed hałasem pomieszczeń w budynkach.

2. W uchwale składu 7 sędziów z dnia 22 listopada 2016 r., III CZP 62/16, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że rozporządzenie nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...] obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...].

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wyjaśnił, że rozporządzenie nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. zostało wydane na podstawie 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.”), który stanowił, że obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, tworzy wojewoda, w drodze rozporządzenia. 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, dalej: „Rozp. RM z dnia 9 listopada 2004 r.”), zaliczało do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 135 ust. 2 p.o.ś., m.in.

lotniska o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2000 m. Parametry te spełniał P. w [...].

Z dniem 1 stycznia 2008 r. zmianie uległ przepis art. 135 ust. 2 p.o.ś., w ten sposób, że kompetencja do tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko została przekazana ustawą 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) sejmikowi województwa. Art. 47 ust. 2 tej ustawy 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. W konsekwencji rozporządzenie nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. zachowało na podstawie powołanego art. 47 ust. 2 moc obowiązującą po dniu 1 stycznia 2008 r., do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje, a zatem do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r.

Na moc obowiązującą rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] nie miała wpływu kolejna zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś. dokonana 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm., dalej: „ustawa z dnia 3 października 2008 r.”), która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r. Według nowego brzmienia tego przepisu, obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały. Dotychczasowe sformułowanie zawarte w przepisie art. 135 ust. 2 u.o.ś. o treści „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 tej ustawy” oznacza to samo, co sformułowanie „przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r.”.

Rozp. RM 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.), które weszło w życie z dniem 15 listopada 2010 r. i zaliczało do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. oraz w rozumieniu art. 135 ust. 2 p.o.ś., lotniska o podstawowej długości startowej nie mniejszej niż 2100 m. Wymaganie to spełnia lotnisko w [...].

Dokonywane nowelizacje art. 135 ust. 2 p.o.ś. 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. Zatem ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., dokonana ustawą z dnia 3 października 2008 r. miała jedynie charakter redakcyjny, a nie merytoryczny.

3. Stosownie do art. 129 ust. 2 p.o.ś., w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, która obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Z roszczeniem odszkodowawczym związanym z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Powodowie wystąpili przeciwko strony pozwanej o odszkodowanie powołując się na ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości wynikające z uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P w [...]. W uchwale z dnia 9 lutego 2017 r., III CZP 144/15, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że właściciel nieruchomości, który w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...], 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.

W stanie faktycznym tej sprawy roszczenia powodów oparte na tej uchwale Sejmiku Województwa [...] nie powstały. Ograniczeniami w sposobie użytkowania, nieruchomość powodów była dotknięta już w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w [...] na podstawie rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r., które weszło w życie 24 sierpnia 2007 r. Jak wspomniano wyżej, ograniczenia mające wpływ na wartość nieruchomości powodów i sposób jej użytkowania były na gruncie tego rozporządzenia większe, od tych które zostały przewidziane w uchwale 76/11 Sejmiku Województwa [...], zaś zakres koniecznych zabezpieczeń dla zapewnienia właściwego klimatu akustycznego w pomieszczeniach znajdujących się w budynku położonym na tej nieruchomości na gruncie obu aktów prawa miejscowego jest zbieżny, gdyż w obu aktach prawnych wprowadzających obszar ograniczonego użytkowania odwołano się do Polskich Norm dotyczących ochrony przed hałasem pomieszczeń w budynkach. W rozporządzeniu Wojewody [...] wprost odwołano się do Polskich Norm, zaś w przypadku uchwały Sejmiku Województwa [...] nastąpiło to przez odwołanie się do przepisów prawa budowlanego i wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych, które z kolei odwołują się do Polskich Norm dotyczących ochrony przed hałasem pomieszczeń w budynkach. Z tego względu, zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., dwuletni termin na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych obejmujących zmniejszenie wartości nieruchomości oraz koszty koniecznych zabezpieczeń budynku rozpoczął bieg 25 sierpnia 2007 r. Jest to termin zawity, co oznacza, że po jego upływie roszczenie wygasa (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08, nie publ. i z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, nie publ.). Do zniweczenia biegu tego terminu wystarczające było skierowanie do strony pozwanej wezwania o naprawienie szkody wywołanej wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2015 r., II CSK 560/14, nie publ.). Powodowie z takim wezwaniem wystąpili dopiero w dniu 10 maja 2013 r.,

a zatem już po wygaśnięciu roszczeń - związanych z wprowadzeniem aktem prawa miejscowego ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości - które nastąpiło z dniem 25 sierpnia 2009 r.

Skoro zatem, uchwała nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] nie zwiększyła ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości powodów, w stosunku do ograniczeń wynikających z rozporządzenia nr 50 Wojewody [...], zaś rozporządzenie to obowiązywało do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...], to wejście w życie tej uchwały nie mogło doprowadzić do odnowienia, czy kolejnego powstania dochodzonych w tym procesie przez powodów roszczeń, a w konsekwencji i ponownego rozpoczęcia biegu 2 letniego zawitego terminu.

4. Zgodnie z art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Wykonywanie prawa podmiotowego w sposób sprzeczny z tymi kryteriami jest bezprawne i z tego względu nie korzysta z ochrony jurysdykcyjnej. Norma zawarta w tym przepisie ma charakter wyjątkowy i może być stosowana tylko po wykazaniu wyjątkowych okoliczności w sytuacji, gdy w inny sposób nie można zabezpieczyć interesu osoby zagrożonej wykonaniem prawa podmiotowego przez inną osobę (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1969 r., III CRN 310/69, OSNCP 1970, nr 6, poz. 115), oraz w tych szczególnych przypadkach, w których wykorzystywanie uprawnień wynikających z przepisów prawa prowadziłoby do skutku nie aprobowanego w społeczeństwie ze względu na przyjętą w społeczeństwie zasadę współżycia społecznego.

Zasady współżycia społecznego to pojęcie niedookreślone, nieostre, a powoływanie się na sprzeczność z zasadami współżycia społecznego powinno wiązać się z konkretnym wykazaniem o jakie zasady współżycia społecznego w konkretnym wypadku chodzi oraz na czym polega sprzeczność danego działania z tymi zasadami. Taki charakter klauzul generalnych zawartych w rozważanym przepisie nakazuje ostrożne korzystanie z art. 5 k.c., a przede wszystkim wymaga wszechstronnego rozważenia okoliczności, aby w ten sposób nie doprowadzić

do podważenia pewności obrotu prawnego. Zasadą bowiem jest, że ten kto korzysta ze swego prawa postępuje zgodnie z jego społeczno - gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego.

Z istnienia domniemania, że korzystający z prawa podmiotowego postępuje zgodnie z zasadami współżycia społecznego, wysuwa się jako oczywisty wniosek, iż ciężar dowodu istnienia okoliczności faktycznych uzasadniających ten zarzut spoczywa na tym, kto ten zarzut podnosi (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1965 r., III CR 278/65, OSNCP 1966, nr 7 - 8, poz. 130).

Jakkolwiek skutek w postaci wygaśnięcia roszczenia, dla dochodzenia którego przewidziany został termin zawity, następuje z mocy prawa (odmiennie aniżeli w przypadku terminów przedawnienia, których upływ jest uwzględniany na zarzut podmiotu przeciwko któremu przysługuje roszczenie, co wynika z art. 117 § 2 k.c.), to jednak brak jest podstaw do wykluczenia *alimine* stosowania art. 5 k.c. w odniesieniu do oceny upływu terminu zawitego (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*). Pominięcie - na podstawie art. 5 k.c. - skutków upływu terminu zawitego z art. 129 ust. 4 p.o.ś., wymagało wykazania przez powodów szczególnych okoliczności z punktu widzenia zawartych w tym przepisie klauzul generalnych. Jednakże powodowie nie sprostali temu obowiązkowi i nie wykazali, że zaniechanie dochodzenia tych roszczeń w terminie zawitym było usprawiedliwione. Przede wszystkim nie udowodnili, iż przyczyną zaniechania wystąpienia przeciwko stronie pozwanej w terminie określonym w art. 129 ust. 4 p.o.ś., liczonym od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. z roszczeniami odszkodowawczymi związanymi z wprowadzeniem obszaru ograniczonego korzystania dla P. w [...] było określone w stosunku do nich zachowanie strony pozwanej, w kontekście istniejących wątpliwości dotyczących obowiązywania rozporządzenia nr 50 Wojewody [...]. Nie zostało też wykazane, że właśnie stanowisko o utracie mocy obowiązującej powołanego rozporządzenia, wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt II OSK 445/09 (nie publ.), spowodowało zaniechanie dochodzenia roszczeń opartych na tym akcie prawa miejscowego. Niezależnie od tego zwrócić uwagę trzeba, że postanowienie to zostało wydany już po upływie terminu zawitego, zaś przed upływem tego terminu

w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano także stanowisko przeciwne (por. wyroki z dnia 17 marca 2009 r., II OSK 1195/08, II OSK 1446/08, II OSK 1749/08, nie publ.). Poza tym, Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie konsekwentnie stał na stanowisku o obowiązywaniu tego rozporządzenia po nowelizacjach art. 135 ust. 2 p.o.ś. ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej oraz 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, czy też po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (por. wyroki z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 421/10 nie publ, z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, nie publ., z dnia 15 czerwca 2012 r., II CSK 586/11, nie publ.).

Powodowie nie przedstawili konkretnych okoliczności wskazujących na wywołanie u nich zachowaniem strony pozwanej przeświadczenia o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. (*venire contra factum proprium*). Nie twierdzili, że przed upływem terminu zawitego strona pozwana podjęła działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, co mogłoby mieć znaczenie dla przerwania biegu terminu zawitego (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13, OSNC - ZD 2015, nr 2, poz. 16).

5. Hipotezą art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie jest objęte każde ograniczenie korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania, lecz tylko takie, które w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania wynikają z zakresu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wskazanego w akcie prawa miejscowego, tworzącego obszar ograniczonego użytkowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r., II CSK 367/08, nie publ.). W związku z tym szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie tego przepisu jest obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że właściciel będzie musiał znosić dopuszczalne na obszarze ograniczonego użytkowania immisje (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r.,

I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26), tj. mające wpływ na wynikające z postanowień aktu prawa miejscowego wprowadzającego obszar ograniczonego użytkowania, zmniejszenie wartości nieruchomości oraz implikujące wydatki na zabezpieczenie pomieszczeń budynku w celu zapewnienia w nich właściwego klimatu akustycznego. Przepis art. 129 p.o.ś. w zakresie roszczeń w nim uregulowanych ma charakter szczególny w stosunku do ogólnego przepisu art. 435 k.c. (*lex specialis derogat legi generali*). Zgodnie bowiem z art. 322 p.o.ś. do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy k.c., jeżeli ustawa ta nie stanowi inaczej. Zatem art. 129 p.o.ś. samodzielnie normuje określone w tym przepisie roszczenia. Nie jest wyłączona odpowiedzialność przedsiębiorstwa lotniczego za szkody związane z działalnością lotniska w oparciu o art. 435 k.c. w zakresie, w jakim ochrony mienia nie wyłączyło ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/09, nie publ., czy wyrok z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47). Chodzi zatem o roszczenia odszkodowawcze za szkody związane z oddziaływaniem przedsiębiorstwa lotniczego ponad zakres ograniczeń ustanowionych wprost w aktach prawa miejscowego i wynikających z przyjętych w aktach prawa miejscowego parametrów oddziaływania na środowisko, a także o roszczenia obejmujące inne uciążliwości związane z działalnością lotniczą, wywołujące szkody, a które nie są efektem postanowień zawartych w aktach prawa miejscowego, wprowadzających obszar ograniczonego użytkowania. W uzasadnieniu pozwu, powodowie podkreślali, iż z uwagi na położenie ich nieruchomości w obszarze ograniczonego użytkowania, nie jest konieczne powoływanie biegłego z zakresu akustyki (str. 8 - 9 pozwu).

Powodowie dochodzili roszczeń odszkodowawczych wyłącznie za szkody związane z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania uchwałą Sejmiku Województwa [...] w postaci zmniejszenia wartości ich nieruchomości oraz konieczności wykonania w znajdującym się na niej budynku zabezpieczeń w celu zapewnienia właściwego klimatu akustycznego. Zarzut naruszenia art. 435 k.c. w zw. z art. 322 - 328 p.o.ś. opierali na tym, iż ich zdaniem uchwała Sejmiku Województwa [...] mogła skutkować powstaniem nowych szkód, w związku z powstaniem w świadomości uczestników rynku wiedzy o istniejących

ograniczeniach i o rozwoju cywilnego portu lotniczego. W uzasadnieniu tego zarzutu wskazywali, że nie sposób stwierdzić, aby spadek wartości nieruchomości związany z wejściem w życie uchwały nr 76/11 i dojściem powyższego do świadomości uczestników rynku nieruchomości (przy poprzedniej świadomości o braku obowiązywania obszaru ograniczonego użytkowania) mógł powstać w terminie 2 lat od wejścia w życie rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. Tak samo, jak i obowiązek poczynienia nakładów na wygłuszenie nie nakłada na stronę powodową rozporządzenie nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r., lecz uchwała nr 76/11 z dnia 20 czerwca 2011 r., zaś między obu aktami prawa miejscowego brak jest związku, gdyż uchwała nr 76/11 nie stanowi zmiany rozporządzenia nr 50.

Tak sformułowany i umotywowany zarzut naruszenia art. 435 k.c. w zw. z art. 322 i n. p.o.ś. w stanie faktycznym tej sprawy nie zasługiwał na uwzględnienie. Po pierwsze, wbrew twierdzeniom powodów, § 5 pkt 2 rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] przewidywał konieczność zastosowania w budynkach zabezpieczeń zapewniających właściwy klimat akustyczny w pomieszczeniach, przez zwiększenie izolacyjności ścian zewnętrznych, okien i drzwi zewnętrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z Polskimi Normami dotyczącymi ochrony przed hałasem pomieszczeń w budynkach. Po drugie, istniały obiektywne okoliczności, w świetle których nie może być mowy o świadomości uczestników obrotu rynku nieruchomościami odnośnie do braku istnienia ograniczeń wynikających z powołanego rozporządzenia Wojewody [...], skoro w orzecznictwie sądów administracyjnych w okresie do września 2009 r. przyjmowano, że ten akt prawa miejscowego obowiązuje. W postanowieniu z dnia 29 września 2009 r., II OSK 445/09, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że rozporządzenie to stało się nieaktualne z dniem 15 listopada 2008 r., ale w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że rozporządzenie to, mimo zmian ustawodawczych odnośnie do art. 135 ust. 2 p.o.ś. nadal obowiązywało i dopiero z dniem wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. utraciło moc prawną. Po trzecie wreszcie, uchwała nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. nie wprowadziła w stosunku do nieruchomości powodów większych ograniczeń w zakresie sposobu korzystania i większych wymagań w odniesieniu do zapewnienia właściwego

klimatu akustycznego pomieszczeń, w stosunku do postanowień zawartych w rozporządzeniu nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 1 k.p.c., uznając że w sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek w rozumieniu art. 102 k.p.c. Mianowicie ostateczne przesądzenie o mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. nastąpiło już po wniesieniu przez powodów skargi kasacyjnej powołaną uchwałą składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2016 r.

kc

aj