

UCHWAŁA

Dnia 9 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Barbara Myszka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa J. K.
przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu "P." w W.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 9 lutego 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. akt XXIII Ga .../14,

"Czy właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu, posiadaczowi prawa rzeczowego ograniczonego), który wystąpił z roszczeniami w 2-letnim terminie zawitym z art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013.1232 j.t.) od dnia wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 76/11 z dnia 20 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 128 z 20.07.2011 r. poz. 4088):

1. przysługuje prawo do żądania odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości posadowionej w granicach Obszaru Ograniczonego Użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina, bez konieczności porównywania zakresu ograniczeń wprowadzonych w/w. uchwałą Sejmiku a ograniczeń wprowadzonych Rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Maz., Nr 156, poz. 4276), w związku z którym to aktem prawa miejscowego nie wystąpił z roszczeniami w terminie z art. 129 ust. 4 p.o.ś.?

2. czy też przysługuje mu wyłącznie prawo do żądania odszkodowania stanowiącego ewentualnie dalszą (inną) szkodę przy uwzględnieniu obowiązujących ograniczeń wprowadzonych Rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r.?"

podjął uchwałę:

Właściciel nieruchomości, który w okresie dwóch lat od 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 Warszawie (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego nr 128, poz. 4086) wystąpił z roszczeniem przewidzianym w art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.), może domagać się naprawienia szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym wyłącznie z tej uchwały.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 14 maja 2014 r. oddalił powództwo J. K. skierowane przeciwko pozwanemu Przedsiębiorstwu Państwowemu P. w W. o zasądzenie kwoty 10 100 zł z odsetkami tytułem odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Ustalił, że powódka jest właścicielką zabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. M. [...], dla której w Sądzie Rejonowym prowadzona jest księga wieczysta nr [...]. Nieruchomość była położona w strefie M obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego rozporządzeniem Nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz.Urz. Woj. Mazow. Nr 156, poz. 4276 – dalej: „rozporządzenie nr 50”), a obecnie znajduje się w strefie Z1 obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego uchwałą 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 Warszawie (Dz.Urz. Woj. Mazow. Nr 128, poz. 4086 - dalej: „uchwała nr 76/11”).

Sąd Rejonowy stwierdził, że powódka wywodzi swoje roszczenie z art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm. - dalej: „u.p.o.ś.”), w świetle którego z roszczeniem o odszkodowanie można wystąpić w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Powszechnie przyjmuje się zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, że termin ten jest terminem zawitym. Powódka wniosła pozew w dniu 2 sierpnia 2013 r., a więc przed upływem dwóch lat od dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11, lecz po upływie dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 50. Uchwałą nr 76/11 nie wprowadzono natomiast żadnych nowych ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości powódki, ograniczenia takie zostały bowiem wprowadzone z dniem wejścia w życie rozporządzenia nr 50. Ze względu

na to, że powódka wystąpiła z roszczeniem po upływie dwóch lat od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia, powództwo podlega oddaleniu.

Sąd Rejonowy nie podzielił poglądu powódki, że rozporządzenie nr 50 utraciło moc z dniem 15 listopada 2008 r. na skutek 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 (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), nowelizującej art. 135 ust. 2 u.p.o.ś., który był podstawą wydania tego rozporządzenia.

Przy rozpoznawaniu apelacji powódki, Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 4 marca 2015 r., na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne sprowadzające się do rozstrzygnięcia kwestii, czy rozporządzenie nr 50 utraciło moc z dniem 15 listopada 2008 r.

Sąd Najwyższy rozstrzygnął to zagadnienie w uchwale z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15 (OSNC-ZD 2016, nr D, poz. 74), w której przyjął, że rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego z 2007 r., Nr 156, poz. 4276) 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 (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

Postanowieniem z dnia 23 listopada 2015 r. Sąd Okręgowy ponownie przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienie prawne o treści przytoczonej na wstępie.

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 Warszawie zostało wydane na podstawie art. 135 ust. 2 u.p.o.ś., zgodnie z którym obszar ograniczonego użytkowania tworzył wówczas wojewoda w drodze rozporządzenia. Z dniem wejścia w życie art. 19 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.) uprawnienie do tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania przewidziane w art. 135 ust. 2 u.p.o.ś. zostało przekazane do kompetencji sejmiku województwa. Według znowelizowanego art. 135 ust. 2 u.p.o.ś., obszar ograniczonego użytkowania tworzył sejmik województwa w drodze uchwały. Jednocześnie w art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. przewidziano, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Późniejsze nowelizacje art. 135 u.p.o.ś., dokonane przez art. 3 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 958), art. 144 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), art. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1101) i art. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1936), nie wprowadziły zmian dotyczących organu uprawnionego do tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania ani formy prawnej aktu o jego utworzeniu. Kolejnym - po rozporządzeniu nr 50 - aktem o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie stała się uchwała nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r.

W związku z wątpliwościami co do mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 po zmianie art. 135 ust. 2 u.p.o.ś. dokonanej ustawą z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), jakie powziął Sąd Okręgowy i przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 k.p.c., kwestia ta została w niniejszej sprawie wyjaśniona w sposób wiążący (art. 390 § 2 k.p.c.). Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 czerwca 2015 r., III CZP 34/15 (OSNC-ZD

2016, nr D, poz. 74), przyjął, że rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 50 z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie 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 Sąd Najwyższy wskazał na zasadę zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa miejscowego i podkreślił, że podjęcie przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały nr 76/11 o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania dopiero w dniu 20 czerwca 2011 r., oznaczało założenie honorowania wcześniejszego stanu prawnego w odniesieniu do obszaru ograniczonego użytkowania ukształtowanego rozporządzeniem nr 50.

Wątpliwości co do obowiązywało rozporządzenia nr 50 po wejściu w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227) i ewentualnej utraty przez to rozporządzenie mocy obowiązującej wskutek powszechnego zaprzestania jego uznawania i stosowania przez organy administracji publicznej oraz sądownictwo administracyjne (instytucja *desuetudo*) były również przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 22 listopada 2016 r., III CZP 62/16 (dotąd nie publ.). W uchwale tej Sąd Najwyższy również stanął na stanowisku, że rozporządzenie nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie 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 Warszawie.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy odwołał się m.in. do zasady ciągłości regulacji prawnej i wskazał, że wyjątek od tej zasady zachodzi w razie stwierdzenia nieważności danego aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny. W nauce prawa bowiem przyjmuje się, że prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność aktu prawa miejscowego wywiera skutek *ex tunc* i powoduje konsekwencje derogacyjne zbliżone do orzeczenia

Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że akt ten należy traktować tak, jakby nigdy nie wszedł do obrotu prawnego. Wobec braku wyroków sądów administracyjnych stwierdzających nieważność rozporządzenia nr 50, nie można przyjmować, że akt ten jest wyjątkiem od zasady ciągłości legislacyjnej.

Konsekwencją obowiązywania rozporządzenia nr 50 do dnia wejścia w życie uchwały nr 76/11 jest ciągłość istnienia utworzonej przed dniem wejścia w życie tej uchwały instytucji obszaru ograniczonego użytkowania. W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy przyjmował jako zasadę ciągłość raz utworzonego obszaru ograniczonego użytkowania (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r., II CSK 367/08, nie publ., z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 565/08, nie publ., z dnia 1 grudnia 2010 r., I CSK 86/10, nie publ., z dnia 27 czerwca 2012 r., IV CSK 28/12, nie publ., z dnia 12 kwietnia 2013 r., IV CSK 608/12, nie publ., z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47 i z dnia 12 czerwca 2015 r., II CSK 570/14, nie publ.). Podkreślał, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 129 ust. 2 u.p.o.ś., należy rozumieć jako ograniczenie w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, w związku z czym dopiero uszczuplenie dotychczasowego zakresu i sposobu korzystania z nieruchomości lub zmuszenie właściciela do zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości stanowi przesłankę zastosowania tego przepisu. Nie można przyjmować, że odszkodowanie miałoby przysługiwać w każdym przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, niezależnie od ograniczeń istniejących wcześniej, w takim wypadku bowiem roszczenia z art. 129 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. odżywałyby w związku z każdą zmianą aktu prawnego utrzymującego istniejące już ograniczenia, a odpowiedzialność odszkodowawcza byłaby oderwana od samych ograniczeń, ich zwiększenia lub zmiany. Odpowiedzialność odszkodowawczą przewidziano natomiast nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Przysługuje ono za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest szkoda, której źródłem jest rozporządzenie lub akt prawa

miejscowego powodujący ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości; innymi słowy, szkoda ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkoda taka może powstać wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda natomiast nie powstaje, jeżeli kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie, tak jak akt poprzednio obowiązujący. Koncepcja, według której pomiędzy utratą mocy przez dotychczasowe przepisy a wejściem w życie nowych przepisów istniał stan „bez prawa”, nie ma ani logicznego, ani formalnego uzasadnienia. Gdyby miała wystąpić luka czasowa między ustaniem mocy wiążącej dotychczasowych a wejściem w życie nowych przepisów regulujących te samą materię, musiałoby to wynikać wprost z treści tych przepisów.

Podzielając dotychczasową wykładnię, trzeba zauważyć, że za ciągłością instytucji obszaru ograniczonego użytkowania w systemie prawa przemawiają także dalsze argumenty. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 listopada 2006 r., III CZP 102/06 (OSNC 2007, nr 7-8, poz. 104), w doktrynie panuje zgodność co do tego, że w braku regulacji kwestii intertemporalnych w nowej ustawie trzeba sięgnąć do analogicznego stosowania przepisów wprowadzających kodeks cywilny (analogia z ustawy). Regułę tę należy odnieść również do art. 23 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.), w którym przewidziano, że ustanowione na podstawie dotychczasowych przepisów obszary ograniczonego użytkowania stają się obszarami ograniczonego użytkowania w rozumieniu przepisów Prawa ochrony środowiska. W odniesieniu do lotnisk instytucja obszarów ograniczonego użytkowania została wprowadzona do systemu prawa z art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133, poz. 885), którym z dniem 1 stycznia 1998 r. znowelizowano art. 71 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

Wbrew odmiennym zapatrywaniom Sądu Okręgowego, wyrażonym w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, w orzecznictwie Sądu Najwyższego ciągłość ustanowionego obszaru ograniczonego użytkowania jest przyjmowana nie tylko w przypadku nowelizacji aktów prawa miejscowego. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 kwietnia 2013 r., IV CSK 608/12, w związku z tym, że art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. przyznaje odszkodowanie za szkodę spowodowaną wejściem w życie aktu prawnego wprowadzającego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, szkoda podlegająca naprawieniu na podstawie tego przepisu nie powstaje, gdy kolejny akt prawa miejscowego utrzymuje dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Stanowisku temu Sąd Najwyższy dał również wyraz w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r., I CSK 86/10, stwierdzając, że nie każda zmiana ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości otwiera bieg nowego terminu do wystąpienia z roszczeniami przewidzianymi w art. 129 ust. 1 - 2 u.p.o.ś., a jedynie zmiana, która odnosi się do danej nieruchomości. Zasada ta dotyczy zarówno zamiany polegającej na nowelizacji danego aktu prawnego wprowadzającego obszar ograniczonego użytkowania, jak i wejścia w życie nowego aktu prawnego zastępującego jeden obszar ograniczonego użytkowania innym. Przyjęcie, że wraz z każdą zmianą obszaru ograniczonego użytkowania, formalną bądź materialną, rozpoczyna się bieg nowego terminu niweczyłoby cel wprowadzenia art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. Przytoczone rozważania prowadzą więc do wniosku, że termin do występowania z roszczeniami na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. rozpoczyna się od nowa wyłącznie dla osób, dla których zmiana obszaru powoduje negatywne skutki i wyłącznie w zakresie tych skutków. Szkoda może bowiem powstać tylko wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe, zwiększa lub przedłuża dotychczasowe ograniczenia; innymi słowy, szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie lub zmniejsza dotychczasowy poziom ograniczeń.

Na koniec trzeba zauważyć, że zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia zostało sformułowane zbyt szeroko w stosunku do stanu

faktycznego sprawy, w której z roszczeniem odszkodowawczym wystąpiła jedynie właścicielka nieruchomości.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

kc

jw