



Sygn. akt II CSK 421/10

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Czesława H.
przeciwko Skarbowi Państwa - Szefowi Wojskowego Zarządu
Infrastruktury w P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 6 maja 2011 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 3 marca 2010 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z 28 grudnia 2009 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Szefa Wojskowego Zarządu Infrastruktury w P. na rzecz powoda Czesława H. kwotę 89.965 zł z ustawowymi odsetkami od 3 czerwca 2009 r. tytułem odszkodowania za utratę wartości nieruchomości na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego [...]; oddalił powództwo w pozostałej części; umorzył postępowanie w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa - Dowódcy Jednostki Wojskowej nr [...] oraz rozstrzygnął o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że powód jest właścicielem niezabudowanej nieruchomości położonej w P., przy ul. W.[...]. Nieruchomość ta sąsiaduje z lotniskiem wojskowym. Do dnia 31 grudnia 2003 r. przeznaczona była w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową zagrodową i jednorodziną w III strefie peryferyjnej. Plan ten utracił moc, a nowego planu nie uchwalono. Działka znajduje się przy ulicy posiadającej nawierzchnię bitumiczną, jest uzbrojona w sieć wodociągową i gazową. Przebiega nad nią napowietrzna linia elektroenergetyczna, a w jej sąsiedztwie budowana jest sieć kanalizacyjna. Wojewoda rozporządzeniem z dnia z dnia 17 grudnia 2003 r., zmienionym zarządzeniem z dnia 31 grudnia 2007 r. utworzył z dniem 1 stycznia 2004 r. obszar ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego. Działka powoda objęta została I strefą tego obszaru od 1 stycznia 2008 r.

W ostatnich latach sprzedaż działek w tej okolicy znacznie zmalała, a oferowane ceny są niewysokie. Powód znalazł potencjalną nabywczynię działki, gotową zapłacić za nią 100 000 zł po uzyskaniu pozwolenia na budowę, jednak takiego pozwolenia odmówiono z uwagi na umiejscowienie działki w I strefie obszaru ograniczonego użytkowania. Z tą lokalizacją wiąże się zakaz budowy budynków mieszkalnych. Dopuszcza się jedynie wznoszenie obiektów nie wymagającymi ochrony akustycznej i nie powodujących zwiększenia hałasu dla istniejącej w pobliżu zabudowy mieszkaniowej, takich jak budynki o charakterze składowo - magazynowym lub usługowym.

Według ustaleń Sądu Okręgowego, opartych na wyliczeniach biegłego, zmniejszenie wartości rynkowej nieruchomości powoda, wynikające z ograniczeń spowodowanych utworzeniem obszaru, na dzień 2 czerwca 2009 r. wynosi 89.965 zł.

Roszczenie odszkodowawcze powoda Sąd rozpatrzył na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm., powoływane dalej jako „p.o.ś.”). Za właściwą jednostkę reprezentującą Skarb Państwa uznał Wojskowy Zarząd Infrastruktury w P. Sąd wskazał, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. uprawnia właściciela w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości do żądania odszkodowania za poniesioną szkodę. Roszczenie to można zgłosić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Nieruchomość powoda znalazła się w strefie „I” obszaru ograniczonego użytkowania od 1 stycznia 2008 r., co wiązało się ze znacznymi ograniczeniami swobody wyboru jej zabudowy (m.in. poprzez wyłączenie zabudowy mieszkaniowej, jaka znajduje się w sąsiedztwie). Ponadto dopuszczalne wykorzystanie wymagać będzie zwiększonych nakładów na ochronę przed hałasem, stanowiącym znaczącą dolegliwość, co dodatkowo zmniejsza atrakcyjność działki. Wynikające z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania umniejszenie uprawnień właściciela określonych w art. 140 k.c. stanowi przyczynę obowiązku odszkodowawczego, przewidzianego w art. 129 ust. 2 p.o.ś. Rozmiar poniesionej przez powoda szkody Sąd określił na 89.965 zł. Odsetki zasądził od 3 czerwca 2009 r., kierując się treścią art. 363 § 2 k.c. i mając na uwadze, że odszkodowanie rekompensuje szkodę ustaloną według cen z 2 czerwca 2009 r. W związku z zarzutami pozwanego Sąd stwierdził, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie uzależnia prawa do odszkodowania od dokonania nakładów na nieruchomości, ani od uciążliwości wynikających wcześniej z sąsiedztwa lotniska.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 3 marca 2010 r. oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa - Szefa Wojskowego Zarządu Infrastruktury w P., zawierającą zarzuty naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 135 p.o.ś.; wadliwych ustaleń

dotyczących możliwości korzystania z nieruchomości powoda przed utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania oraz naruszenia art. 67 § 2 k.p.c. przez określenie niewłaściwej jednostki organizacyjnej reprezentującej Skarb Państwa, powodujące nieważność postępowania. Sąd ten podzielił ustalenia faktyczne i wnioski prawne Sądu Okręgowego. Nie stwierdził zarzucanej nieważności postępowania, skoro pozwany był reprezentowany przez obydwie jednostki organizacyjne, których właściwość mogła wchodzić w rachubę. Zgodził się ponadto z Sądem Okręgowym, że w sprawie, której przedmiotem było roszczenie wynikające z art. 129 ust. 2 p.o.ś., a zatem szkoda powstała w wyniku okrojenia uprawnień właściciela nieruchomości z uwagi na wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania, właściwy był Wojskowy Zarząd Infrastruktury w P., co najpierw wynikało z § 14 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie określenia organów odpowiadających za nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowisk w jednostkach wojskowych i innych jednostkach organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz.U. Nr 94, poz. 917), a po jego uchyleniu – z § 16 ust. 11 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 października 2008 r. w sprawie określenia organów odpowiadających za nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska w komórkach organizacyjnych ministerstwa obrony narodowej i jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz.U. Nr 195, poz. 1203). Natomiast Dowódca Bazy Lotnictwa Taktycznego stanowiącej Jednostkę Wojskową [...] byłby właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa w procesie wiążącym się ze szkodą deliktową wywołaną funkcjonowaniem dowodzonej przez niego jednostki, których to roszczeń powód nie zgłaszał.

Sąd Apelacyjny przychylił się także do stanowiska, że powód poniósł szkodę odpowiadającą różnicy pomiędzy wartością rynkową nieruchomości gruntowej z prawem zabudowy mieszkaniowej i wartością tej samej nieruchomości z prawem zabudowy wyłącznie obiektami nie wymagającymi ochrony akustycznej i nie powodującymi zwiększenia hałasu dla istniejącej zabudowy mieszkaniowej, oraz że pomiędzy tą szkodą a ustanowieniem rozporządzeniami Wojewody W. z dnia 17 grudnia 2003 r. i 31 grudnia 2007 r. obszaru ograniczonego użytkowania istnieje

związek przyczynowy, wynikający z wprowadzonych zakazów budowy określonych obiektów, w tym realizacji budownictwa mieszkaniowego. Ustosunkowując się do zarzutu błędnych ustaleń faktycznych wskazał, że argumentacja pozwanego, iż także przed powstaniem obszaru nieruchomości powoda była położona na terenie objętym zakazem zabudowy mieszkaniowej, Sąd odwoławczy wskazał, że plan zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu przestał obowiązywać od 1 stycznia 2004 r., a ograniczenia wynikające z ustanowienia obszaru powstały dla powoda dopiero od dnia 22 stycznia 2008 r. (z chwilą wejścia w życie rozporządzenia Wojewody W. nr 40/2007r. z 31.12.2007 r.), wobec czego pozwany powinien wykazać (czego nie uczynił), że gdyby nie wprowadzono obszaru ograniczonego użytkowania powód nie mógłby po 1 stycznia 2004 r. realizować na swojej działce zabudowy mieszkaniowej. Ustalenia co do treści obowiązującego obecnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P. odnośnie odnoszącej się do działki powoda Sąd drugiej instancji oparł na danych wskazanych w opinii biegłego, z których wynikało, że jest ona położona jest na terenie oznaczonym jako strefa niskiej intensywności zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Wyjaśnił, że pozwany nie kwestionował tych ustaleń opinii, odwoływał się jedynie do planu miejscowego, wobec czego nie było podstaw, aby sąd z urzędu zwracał się do organów administracji o podanie jakie przeznaczenie ma działka powoda. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) i oddziałuje na sytuację prawną obywateli.

W skardze kasacyjnej pozwany zakwestionował w całości powyższy wyrok. Skargę oparł na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy upatrywał w uchybieniu art. 378 § 1 zd. pierwsze k.p.c. poprzez pominięcie w rozważaniach przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta P. uchwalonego przez Radę Miejską w dniu 6 grudnia 1994 r. (Dz. Urz. Woj. P. Nr 22, poz. 246) oraz rozporządzenia nr 82/03 Wojewody z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego

[...] (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 17 grudnia 2003 r. Nr 200, poz. 3873, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 lutego 2008 r.

Z kolei podstawę naruszenia prawa materialnego sprecyzował w zarzutach uchybienia art. 129 ust. 2 p.o.ś. poprzez przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie wystąpiła przesłanka ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości z przyczyn wskazanych w art. 135 u.p.o.ś., polegająca na istnieniu aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, oraz że miało miejsce „uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”, pomimo, że z aktów prawa miejscowego wynikała niemożność zabudowania nieruchomości powoda budynkiem mieszkalnym.

We wnioskach skarżący domagał się uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu oraz zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz pozwanego, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, według norm prawem przepisanych.

Powód wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie od pozwanego na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowym zarzutem podniesionym przez skarżącego jest twierdzenie, że nastąpiło uchylenie aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, wobec czego przestały istnieć ograniczenia sposobu korzystania przez niego z nieruchomości, stanowiące podstawę jego roszczeń odszkodowawczych. Uchylenie rozporządzenia nr 82/03 Wojewody z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego pozwany łączy 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 ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, dalej określanej skrótem „u.i.ś.”) oraz 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 powoływanej jako „ustawa z dnia 29 lipca 2005 r.”). W istocie decydujące znaczenie przypisuje wejściu do systemu prawnego tej pierwszej ustawy, drugą natomiast traktuje jako nowelizację „porównawczą”, w zakresie konsekwencji prawnych wprowadzanych zmian. Powołując się na pogląd wyrażony w postanowieniach naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2009 r. (II OSK 445/09 i II OSK 502/09) oraz wskazanych w skardze orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pozwany podniósł, że rozporządzenie Wojewody wydane zostało na podstawie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. w ówczesnym brzmieniu. Przepis ten uprawniał do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 lub dla zakładów lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie i wskazywał jako uprawniony organ – wojewodę, a jako właściwy akt – rozporządzenie. Podmiot uprawniony i formę aktu tworzącego obszar zmieniono w wyniku nowelizacji dokonanej w art. 19 ust. 5 w zw. z art. 48 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., upoważniając do jego wydawania w drodze uchwały sejmik województwa. Ustawa ta zawierała jednak przepis przejściowy – art. 47 ust. 2 – przewidujący zachowanie mocy przez akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych do czasu wydania nowych aktów przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Inaczej natomiast dokonana została kolejna zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., wprowadzona przez art. 144 pkt 21 u.i.ś. Polegała ona na zastąpieniu odesłania do pojęcia przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dotychczas określonych w art. 51 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. na odesłanie do pojęcia przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, używanego w ustawie zmieniającej. Ustawa ta także zawierała przepisy przejściowe, które jednak nie uzasadniają, zdaniem skarżącego wniosku, że obszary ograniczonego użytkowania ustanowione wcześniej dalej istnieją. Artykuł 173 ust. 2 pkt 1 u.i.ś. wprawdzie nakazuje do czasu wydania przepisów wykonawczych określających przedsięwzięcia, które zawsze znacząco wpływają na środowisko, uważać za takie przedsięwzięcia określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, jednak art. 172

u.i.ś. precyzuje, które akty prawa miejscowego zachowują moc do czasu wydania aktów nowych i nie wymienia pośród nich aktów wydanych na podstawie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. Powyższe przepisy, oceniane przy uwzględnieniu zasad techniki prawodawczej, uregulowanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908) uzasadniają, zdaniem skarżącego pogląd, że brak stosownego przepisu utrzymującego w mocy rozporządzenie Wojewody w sytuacji, kiedy do przepisu upoważniającego do wydania tego aktu prawa miejscowego wprowadzono zmiany dotyczące zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym, pociągnął za sobą utratę z dniem 15 listopada 2008 r. (data wejścia w życie wskazanej ustawy) mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie zmienianego przepisu. Skarżący zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został także pogląd przeciwny (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07, Lex nr 518044), za którego podstawę przyjęto zapatrywanie o materialnej tożsamości zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego w art. 135 ust. 2 przed i po zmianie wprowadzonej przez art. 144 pkt 21 u.i.ś. i niezmienionych wytycznych do wydania tego aktu, uzasadniających dalsze obowiązywanie wcześniejszych aktów o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania. Oceniał jednak, że „Takie rozumowanie, ewidentnie mające na celu uzasadnienie obowiązywania dotychczasowych rozporządzeń celem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu, abstrahuje od faktu, że zmiana definicji w art. 135 ust. 2 p.o.ś. skutkuje oczywistą nieaktualnością treści aktów wykonawczych, wydanych na podstawie tego przepisu, a tym samym ich nieobowiązywaniu, mając na względzie § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej.”.

Podstawowym elementem argumentacji skarżącego są wnioski wywodzone przez niego z zaleceń dotyczących zasad redagowania aktów prawnych zawartych w Zasadach techniki legislacyjnej, a zatem w akcie nie mającym charakteru normatywnych reguł tworzenia ważnego systemu prawa lecz zawierającym jedynie wskazówki mogące wpłynąć na ujednoczenie sposobu formułowania aktów prawnych, a przez to na ułatwienie ich rozumienia i stosowania. Niewątpliwie

zasady zawarte w omawianym zbiorze mogą być pomocne w procesie wykładni, tylko o tyle jednak, jeśli organ stanowiący prawo będzie się nimi kierował i ich przestrzegał. Nie mogą być zatem postrzegane jako najważniejsze, czy nawet jedyne kryterium oceny znaczenia i konsekwencji prawnych określonych regulacji zawartych w ustawie. Proces wykładni przepisów wymaga analizy ich znaczenia przy zastosowaniu kompleksowo traktowanych metod interpretacyjnych, obejmujących wykładnię językową, systemową i celowościową. Rozpatrując według tych kryteriów znaczenie istotnych z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy zmian wprowadzanych kolejno do unormowania zawartego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. zgodzić się należy ze skarżącym, że na etapie przeniesienia kompetencji do stanowienia o wprowadzeniu obszaru ograniczonego użytkowania z wojewody na sejmik województwa nie powstają wątpliwości co do dalszego obowiązywania aktów wydanych przez wojewodę zanim kompetencje zostały mu odjęte, ponieważ zagadnienie to wprost wyjaśnia art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., stanowiąc, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu omawianą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Rozważyć należy natomiast jaki wpływ na obowiązywanie rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego miało wejście w życie w dniu 15 listopada 2008 r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Opracowanie ustawy, która reguluje wycinek materii związany z ochroną środowiska i objęty dotąd prawem o ochronie środowiska, jak wynika z uzasadnienia jej projektu (por. druk nr 768 Sejmu VI kadencji), podyktowane było dwoma względami. Po pierwsze ujęcie tej materii w odrębnym akcie prawnym miało ułatwić stosowanie przepisów przez adresatów, po drugie miało na celu usunięcie naruszeń prawa wspólnotowego, zarzucanych w odniesieniu do implementacji 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; D.U. UE polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 2, str. 102). Jednym z zakresów objętych regulacją i zmianami dostosowującymi przepisy do wymagań unijnych były zagadnienia oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Oceną objęte zostały planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, 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 (ust. 1), a ponadto inne przedsięwzięcia, które mogą oddziaływać na obszar Natura 2000 (ust. 2). Przy tym pojęcie „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” i „przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” przejęte zostało z dyrektywy 85/337/EWG (jej Aneksu I oraz Aneksu II) i - jak stwierdza się w uzasadnieniu projektu – odpowiadają one dotychczasowej praktyce podziału przedsięwzięć na tzw. grupę I i grupę II, według regulacji z ust. 1 pkt 1 i 2 uchylonego art. 51 p.o.ś.

W konsekwencji analiza przyczyn wprowadzenia zmiany treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. wskazuje na to, że nie wpłynęły one na zakres przedmiotowy regulacji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania. Zważywszy przy tym, że zmiany były wynikiem usuwania usterek włączania do systemu prawa wewnętrznego regulacji wspólnotowych, które musiały także dotychczas być uwzględniane w procesie interpretacji implementującej je ustawy – stwierdzić należy, że ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. miała charakter redakcyjny a nie merytoryczny. Taki wniosek wzmacnia zawarty w art. 173 ust. 2 u.i.ś. wprost wyrażony nakaz, aby do czasu wydania przepisów, o których mowa w art. 60 u.i.ś. (to jest rozporządzenia Rady Ministrów określającego: rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; rodzaje

przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako jedno z tych rodzajów przedsięwzięć),

1) za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 nowej ustawy, uważać określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko;

2) za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określone w art. 59 ust. 1 pkt 2 nowej ustawy, uważać określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być stwierdzony. Postanowienie to skorelowane zostało z treścią art. 173 ust. 1 u.i.ś., w którym zostały utrzymane w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie uchylonego art. 51 ust. 8 p.o.ś. (do czasu wydania stosownych przepisów na podstawie nowej ustawy, nie dłużej jednak niż na 24 miesiące). Tym samym nie może budzić wątpliwości, że do czasu wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 – obowiązującego od 15 listopada 2010 r.) regulacja prawna zawarta w art. 135 ust 1 i 3 p.o.ś. przed i po jego zmianie obowiązującej od 15 listopada 2008 r. była identyczna mimo użycia odmiennych pojęć, nawiązujących do nowego aktu prawnego.

Rozporządzenie z 9 listopada 2010 r. określiło w § 2 przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Porównanie zawartej w tym przepisie regulacji z wcześniejszą, ujęta w rozporządzeniu 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. 257, poz. 2573 ze zm.) wskazuje na to, że obydwa akty wyliczały te same przedsięwzięcia. Niewielkie różnice w sposobie ich określenia nie rzutują na zakres regulacji. Nadal do przedsięwzięć takich należą lotniska (§ 2 ust. 1 pkt 28 rozporządzenia z 2004 r. i § 2 ust. 1 pkt 30

rozporządzenia z 2010 r., powiększono jedynie o 100 m wymaganą długość pasa startowego), instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne (§ 2 ust. 1 pkt 7 obu rozporządzeń). W konsekwencji nie można postawić tezy i nie stawia jej także skarżący, iż po nowelizacji odpadła istniejąca wcześniej podstawa prawna do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska wojskowego. Istotnych dla aktualności tego aktu zmian nie wprowadziło też wyżej wskazane rozporządzenie z 9 listopada 2010 r.

Wbrew twierdzeniom skarżącego podstaw do wniosku przeciwnego nie daje również art. 172 u.i.ś. Przepis ten dotyczy zachowania mocy przez dotychczasowe akty prawa miejscowego, wydane przez podmioty, które po zmianach wprowadzonych przez art. 150 u.i.ś. nie są już właściwe w tym zakresie, ponieważ ich kompetencje przejęły inne organy. Jest to więc sytuacja tego rodzaju, jaka miała miejsce w wypadku rozporządzenia o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania lotniska w momencie wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. Problem ten w obydwu ustawach nowelizujących został więc ujęty analogicznie.

Rozważana obecnie zmiana art. 135 ust 1 i 2 p.o.ś. nie wiązała się ze zmianą kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego lecz stanowiła dostosowanie tego przepisu do nowej konstrukcji przepisów o ochronie środowiska, związanej z wydzieleniem części regulacji do odrębnego aktu prawnego i usunięciem wad transkrypcji prawa wspólnotowego. Odwołując się do zasad prawidłowej legislacji, z których treści pozwany wywodzi wniosek o utracie mocy obowiązującej rozpatrywanego rozporządzenia, stwierdzić należy, że § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej zaleca interpretację, zgodnie z którą jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2007 r. (I FSK 792/07, Lex nr 455185), powyższą regułą walidacyjną należy stosować uwzględniając element materialny upoważnienia, może ona bowiem ulec modyfikacji, jeżeli zmiana zakresu spraw przekazanych do unormowania w akcie wykonawczym

nie wpłynie na dotychczasowy zakres spraw przekazanych do regulacji podustawowej. Taka sytuacja wystąpiła w rozpatrywanej sprawie, mimo bowiem zmiany brzmienia przepisu, sugerującego interwencję ustawodawcy w zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, w rzeczywistości przedmiot tych spraw pozostał niezmieniony. Zmianie uległa tylko jego nazwa. Nie miała więc miejsca żadna z sytuacji ujętych w § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, co powodowało, że zamieszczenie przepisu wyraźnie wskazującego na zachowanie mocy obowiązującej przez akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie było konieczne. Paragraf 33 ust. 1 tego aktu zaleca bowiem umieszczenie tego rodzaju zastrzeżeń dotyczących aktów wykonawczych, jeżeli zachodzą podstawy z § 32 do stwierdzenia utraty mocy obowiązującej aktu wykonawczego, lecz ze względu na to, że nie jest on sprzeczny z nową regulacją prawną, ma wyjątkowo zachować moc przez określony czas. Tego rodzaju regulacja zamieszczona została w ustawie w odniesieniu do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie uchylonego art. 51 ust. 8 p.o.ś. (art. 173 ust. 1 u.i.ś.), powodując, że nadal zachowały one moc obowiązującą, a zawarte w nich pojęcia prawne zrównane zostały z ujętymi w nowym art. 59 u.i.ś. (art. 173 § 2 u.i.ś.). Tym samym zbędne było wprowadzanie unormowań odnoszących się do aktów prawa miejscowego wydanych w oparciu o ustabilizowany w ten sposób stan prawny, identyczny z obowiązującym przed nowelizacją.

Dodatkowo, w związku z powołaniem się przez skarżącego na wydane w dniu 6 października 2010 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie II OSK 548/09, w której Sąd ten wyraził pogląd o utracie mocy obowiązującej przez rozporządzenie o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania w [...] stwierdzić należy, że przyjęta w uzasadnieniu tego orzeczenia wykładnia przepisów prawa nie ma mocy wiążącej dla innych sądów i organów na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Związanie dotyczy tylko rozstrzygnięcia zawartego w prawomocnym orzeczeniu, w tym więc wypadku związanie dotyczy jedynie faktu umorzenia postępowania

w konkretnej sprawie, a nie przesłanek prawnych, które doprowadziły do tego rozstrzygnięcia.

W rezultacie zarzut naruszenia art. 129 ust. 2 p.o.ś. poprzez przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie zaistniała przesłanka wystąpienia ograniczenia wymienionego w art. 135 p.o.ś. polegająca na istnieniu aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania okazał się niezasadny.

Podobnie zakwalifikować należy zarzut naruszenia obydwu powyższych przepisów przez przyjęcie, że wystąpiło w sprawie „uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”, pomimo, że z aktów prawa miejscowego wynikała niemożność zabudowania nieruchomości powoda budynkiem mieszkalnym. Zarzut niewłaściwego zastosowania prawa rozpatrywać trzeba w powiązaniu z podniesionym w skardze zarzutem procesowym uchybienia art. 378 § 1 zd. pierwsze k.p.c. poprzez pominięcie w rozważaniach przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta P. uchwalonego przez Radę Miejską w dniu 6 grudnia 1994 r. (Dz. Urz. Woj. Pozn. Nr 22, poz. 246) oraz rozporządzenia nr 82/03 Wojewody W. z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego w P. (Dz. Urz. Woj. W. z dnia 17 grudnia 2003 r. Nr 200, poz. 3873, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 lutego 2008 r.

Według skarżącego Sąd Apelacyjny powinien był wziąć pod uwagę ograniczenia prawa zabudowy wynikające z obowiązującego do 31 grudnia 2003 r. planu zagospodarowania przestrzennego miasta P., a następnie ograniczenia, jakim nieruchomość powoda poddana została w związku z objęciem jej strefą C obszaru ograniczonego użytkowania w wersji pierwotnej, obowiązującej od 1 stycznia 2004 r. Rozumowanie to jest jednak oparte na wadliwym założeniu, że ograniczenie sposobu użytkowania nieruchomości wynikające z wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania może stanowić punkt odniesienia przy ustaleniu szkód spowodowanych wprowadzeniem tego obszaru. Powód zgłosił swoje roszczenia w terminie umożliwiającym mu domaganie się rekompensaty szkody wynikającej z porównania wartości nieruchomości w okresie przed

wprowadzeniem obszaru i w chwili orzekania, a nie tylko umniejszenia tej wartości w wyniku zakwalifikowania jej do I strefy od stycznia 2008 r. Sąd Apelacyjny należycie uwzględnił także regulacje prawne wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego. Zwrócił uwagę na to, że przestał on obowiązywać z końcem 2003 r., co oznaczało, że w chwili ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania, to jest w dniu następnym, ograniczenia te już nie były aktualne. Przeznaczenie gruntu, jakie obowiązywałoby od dnia 1 stycznia 2004 r. w wypadku, gdyby nie ustanowiono z tym dniem obszaru ograniczonego użytkowania, Sąd określił na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P. i to ustalenie uznać należy za wiążące Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹³ § 2 k.p.c. Powołane przez skarżącego przepisy zostały więc prawidłowo zastosowane.

W sytuacji, kiedy podstawy kasacyjne okazały się nieuzasadnione, skarga podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego uwzględnia treść art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c.