

UCHWAŁA

Dnia 25 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa J. K.
przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu "P.L." w W.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 25 czerwca 2015 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 4 marca 2015 r.,

"Czy 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.U. Woj. Maz. z 2007 r. Nr 156, poz. 4276) utraciło moc z dniem 15 listopada 2008 r.?"

podjął uchwałę:

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.).

UZASADNIENIE

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wyłoniło się w związku z następującym stanem faktycznym.

Powódka domagała się od pozwanego Przedsiębiorstwa Państwowego „P. L.” w W. odszkodowania z powodu objęcia jej nieruchomości tzw. obszarem ograniczonego użytkowania i jako podstawę roszczenia wskazała art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001. - prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232; dalej „ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r.”), a następnie art. 435 k.c. Nieruchomość powódki znajduje się obecnie w strefie Z 1 tzw. ograniczonego obszaru użytkowania (o.o.u.), utworzonego zgodnie z uchwałą nr 76/11 Sejmiku Województwa z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia o.o.u. dla Portu Lotniczego im F. Chopina w Warszawie (Dz. U. Województwa Mazowieckiego z 2007 r., Nr 156, poz. 4276; dalej - „uchwała nr 76/11”), a poprzednio zakwalifikowano tę nieruchomość do strefy M o.o.u. na podstawie rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia o.o.u. dla Portu Lotniczego im. F. Chopina (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 156, poz. 4276; dalej „rozporządzenie nr 50”). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 27 sierpnia 2007 r., natomiast uchwała nr 76/11 w dniu 3 sierpnia 2011. W związku z tym, że pozew obejmujący odszkodowanie złożono w dniu 2 sierpnia 2013 r., powstała kwestia, czy powódka zgłosiła swoje roszczenie w terminie przewidzianym w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., skoro -zgodnie tym przepisem - termin ten liczony jest od dnia „wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”. Wymagało to z kolei rozstrzygnięcia, czy i ewentualnie kiedy utraciło moc rozporządzenie nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r.

Sąd Rejonowy stwierdził, że wspomniane rozporządzenie obowiązywało do dnia 24 sierpnia 2009 r., toteż powództwo zostało wniesione po upływie dwuletniego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. i należało je oddalić. Przy rozpatrywaniu apelacji powódki, analizując m.in. orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu

Najwyższego, sądów powszechnych, Sąd Okręgowy skłaniał się do stanowiska, zgodnie z którym dopiero po wejściu w życie wspomnianej uchwały nr 76/11 można w ogóle mówić o istnieniu o.o.u., a nie od dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wskazywał jednak na istotne rozbieżności między orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, a także na niejednolitość praktyki wydawania zezwoleń na budowę do czasu wejścia w życie uchwały nr 76/11. Ostatecznie przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne sformułowane na wstępie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozporządzenie nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. wydane zostało na podstawie art.135 § 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902). Obejmowało ono utworzenie o.o.u. dla portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie. Przepis ten został zmieniony i przewidziano w nim uprawnienie sejmiku województwa do tworzenia o.o.u. w drodze odpowiedniej uchwały (art. 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw, Dz. U z 2005 r., Nr 175, poz. 1462 ze zm.; zmiana art. 132 § 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. obowiązywała od dnia 1 stycznia 2008 r.). Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej, utrzymano w mocy dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych omawianą ustawą do czasu wydania nowych aktów tego prawa. Następne zmiany art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. wprowadził 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 „ustawa z dnia 3 października 2008 r.”), przy czym pozostawiono w nim regulację, zgodnie z którą o.o.u. tworzy sejmik województwa w drodze uchwały. Zmiana ta weszła w dniu 15 listopada 2008 r. i nie spowodowała zmiany zarówno organu właściwego do wydania aktu prawa miejscowego (sejmiku), jak i formy prawnej tego aktu (uchwały). W tej ustawie zmieniającej nie zamieszczono jednak przepisów przejściowych regulujących wyraźnie kwestię dalszego obowiązywania lub utraty mocy dotychczasowych aktów prawa miejscowego w sprawie utworzenia o.o.u. (por. art. 173 ustawy zmieniającej).

Problem utraty mocy wiążącej przez akty prawa miejscowego, wydane na podstawie art.135 § 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. po dniu 15 listopada 2008 r., rozważano w orzecznictwie administracyjnym i cywilnym. W niektórych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku z potrzebą merytorycznej kontroli rozporządzenia nr 50 przez sąd administracyjny przyjmowano, że rozporządzenie takie nie obowiązuje (nie jest aktualne) po dniu 15 listopada 2008 r. i dlatego odpadał przedmiot takiej kontroli, co prowadziło do konieczności umorzenia postępowania administracyjno-sądowego. Jeżeli doszło do zmiany przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie utworzenia o.o.u. dla Portu Lotniczego im. F. Chopina i równocześnie ustawodawca nie przewidział żadnych przepisów przejściowych, które wskazywałyby na utrzymanie w mocy tego rozporządzenia lub w ogóle przepisów wykonawczych, dla których podstawę stanowi art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., to wspomniane rozporządzenie stało się nieaktualne (por. np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2010 r., II OSK 232/09, z dnia 6 października 2010 r., II OSK 548/09). W niektórych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego odwoływano się do argumentów natury konstytucyjnej i przyjmowano, że akt prawa miejscowego (w tym rozporządzenie wojewody) jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy w rozumieniu art. 92 Konstytucji ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami (tak np. wyrok z dnia 23 marca 2010 r., II OSK 232/09 Lex 578107). W innych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny podejmował jednak merytoryczną kontrolę rozporządzenia nr 50 i nie umarzał postępowania administracyjnego w tym zakresie (por. np. wyroki: z dnia 17 marca 2009 r., II OSK 1195/08, II OSK 1446/08, II OSK 1749; zob. też wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 2569/07, Lex 518044). W piśmiennictwie nie sposób wskazać obecnie na stanowisko dominujące, wyrażano bowiem opinie o obowiązywaniu po dniu 15 listopada 2008 r. rozporządzenia nr 50, ale także formułowano pogląd odmienny, powołując się m.in. na dotychczasowe orzecznictwo administracyjne.

W ocenie Sądu Najwyższego, istnieją zasadnicze argumenty przemawiające za przyjęciem, że rozporządzenie nr 50 nie utraciło mocy z dniem 15 listopada 2008 r. w związku z wejściem w życie dnia 3 października 2008 r. i zmianą ujęcia

treści art. 135 ust 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Argumenty takie wynikają przede wszystkim z ukształtowanego już w tym zakresie orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, nie publ. przekonywająco stwierdzono, że rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 50 nie utraciło mocy obowiązującej także po kolejnej, drugiej zmianie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. W wyniku tej zmiany nie doszło bowiem do modyfikacji zakresu spraw przekazanych tym przepisem do uregulowania w akcie prawa miejscowego (uchwale), nie uległy też zmianie wytyczne dotyczące treści tego aktu. Dopiero w razie zmiany treści przepisu upoważniającego po wydaniu aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do regulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące tego aktu, należy przyjąć, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie odpowiedniego przepisu upoważniającego. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 421/10, nie publ., po analizie legislacyjnych przyczyn zmiany treści art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., wyjaśniono, że nie wpłynęły one na zakres przedmiotowy regulacji o ustanowieniu o.o.u., a ingerencja ustawodawcy w treść art. 135 w tej ustawy miała charakter jedynie redakcyjny, a nie merytoryczny. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2012 r., II CSK 586/11, nie publ. Wyjaśniono tam szerzej m.in. cel i konsekwencje zmiany art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. w art. 144 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. Przy okazji zmiany art. 135 ust. 2 ustawodawca wprowadził wprost nie wypowiedział się co do obowiązywania aktów prawa lokalnego, dla których art. 135 stanowił podstawę ich wydania, nie oznacza to jednak, że wspomniana nowelizacja spowodowała utratę mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody (tworzącego inny obszar ograniczonego użytkowania niż wspomniany w przedstawionym zagadnieniu prawnym).

Nie bez znaczenia pozostaje także zasada zachowania ciągłości legislacyjnej w zakresie aktów prawa lokalnego. Jeżeli zatem Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 76/11 dotyczącą utworzenia o.o. u. dopiero w dniu 20 czerwca 2011 r., oznaczało to założenie honorowania wcześniejszego

stanu prawnego w odniesieniu do utworzenia o.o.u., ukształtowanego rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego nr 50. Utraciło ono moc dopiero w dniu wejścia w życie tej uchwały.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie.