Sygn. akt III CZP 34/15

ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu „Porty Lotnicze” w Warszawie na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 14 maja 2014 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.

UZASADNIENIE

Pozwem z 2 sierpnia 2013 r. powódka wniosła o zasądzenie od Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w Warszawie kwoty 10.100 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 31 lipca 2013 r. do dnia zapłaty oraz kosztami procesu z powodu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania.

W odpowiedzi na pozew Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” w Warszawie wniosło o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów procesu. W uzasadnieniu pozwane przedsiębiorstwo podniosło, m.in. zarzut upływu terminu zawitego do zgłaszania roszczeń.

Wyrokiem z 14 maja 2014 r. Sąd Rejonowy oddalił powództwo w całości. U podstaw tego rozstrzygnięcia legły następujące ustalenia.

Powódka jest właścicielką nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym położonej w Warszawie przy ul. M., dla której Sąd Rejonowy w Warszawie prowadzi księgę wieczystą o nr KW […].

Nieruchomość ta była położona w strefie M obszaru ograniczonego użytkowania wprowadzonego 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 (Mazow. Nr 156, poz. 4276). Rozporządzenie weszło w życie w dniu 24 sierpnia 2007 r.

Nieruchomość obecnie znajduje się w strefie Zł ograniczonego obszaru użytkowania wprowadzonego 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 (Mazow. Nr 128 poz. 4086.

Uchwała weszła w życie z dniem 3 sierpnia 2011 r. , a pozew został złożony w dniu 2 sierpnia 2013 r.

Powódka opierała swoje roszczenie m.in. na art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz, 1232 j.t.) - w dalszej części określona skrótowo: p.o.ś. Następnie jako podstawę wskazała także art. 435 k.c.

Strona pozwana podniosła zarzuty upływu termin zawitego i przedawnienia roszczenia.

Rozstrzygając spór prawny dotyczący biegu terminu zawitego, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., Sąd Rejonowy wskazał, że zgodnie z art. 129 p.o.ś., jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części.

W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, przy czym szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości, a z roszczeniami należy wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomość i.

Powódka stalą na stanowisku, że aktem ograniczającym jej sposób korzystania z nieruchomości jest uchwala nr 76/1 I Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r., w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Mazow. Nr 128 poz. 4086) zwana dalej uchwałą Sejmiku, która weszła w życie 3 sierpnia 2011 r.

Pozwany zaś twierdził konsekwentnie, że uchwala Sejmiku nie nałożyła żadnych nowych ograniczeń w stosunku do tych. które nakładało 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 (Mazow. Nr 156, poz. 4276).

Sąd Rejonowy podzielił to stanowisko, co oznacza, że przyjął *implicite* obowiązywanie Rozporządzenia. Ponieważ rzeczone Rozporządzenie nr 50 weszło w życic 24 sierpnia 2007 r., to w ocenie Sądu I instancji roszczenie powódki powinno zostać zgłoszone do dnia 24 sierpnia 2009 r. Ponieważ powództwo zostało wniesione dopiero w 2013 r. Sąd Rejonowy przyjął, że termin zawity nie został dochowany, a roszczenia powódki wygasły.

Oceniając zaś twierdzenia powódki, która konsekwentnie stała na stanowisku o utracie mocy rozporządzenia nr 50 z dniem 15 listopada 2008 r., Sąd Rejonowy przyjął je *a contrario* za nietrafne/błędne.

Wskazał, iż z wyjątkiem cytowanego przez powódkę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 września 2009 r. (II OSK 445/09 nie publ.), w orzecznictwie Sądu Najwyższego a także Sądu Apelacyjnego w Warszawie stwierdzono, że rozporządzenie nr 50 nie utraciło swojej mocy obowiązującej.

Szczegółowa argumentacja Sądu Rejonowego, w tym aspekcie sprawy znajduje się na kartach 182-184 […].

Sąd Okręgowy - jako Sąd II Instancji - przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy uznał, iż ma do czynienia z zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości. Celem zadania pytania prawnego jest rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy wątpliwości prawnych czy przedmiotowe Rozporządzenie straciło moc z dniem 15 listopada 2008 r., co jednoznacznie przesądzi o sposobie liczenia początkowego biegu terminu wygaśnięcia roszczeń, o którym mowa w art. 129 p.o.ś.

Zagadnienie to nic jawi się w sposób tak oczywisty, jak przedstawił to Sąd Rejonowy w swoim uzasadnieniu. Kwestia prawna poruszona przez Naczelny Sąd Administracyjny nie dotyczyła bowiem mocy obowiązywania jednego aktu prawa miejscowego, w tym wypadku przedmiotowego Rozporządzenia lecz zasady tworzenia i obowiązywania aktów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wynika to jednoznacznie nie tylko z cytowanego przez Sąd Rejonowy postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego lecz także z innych orzeczeń tegoż Sądu. tj. postanowienia z dnia 23 marca 2010 r. (Sygn. akt II OSK 2032/09) oraz. postanowienia z dnia 6 października 2010 r. (II OSK 548/09).

We wszystkich ww. orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował jednolite stanowisko, które sprowadzało się do następującej konstatacji:

„Zmiana przepisu art. ¡35 ust. 2 p.o.ś. upoważniającego sejmik województwa do wydania uchwały w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania i równocześnie brak przepisem przejściowych, które wskazywałyby na utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych, dla których podstawę stanowi art. 135 ust. 2 p.o.ś.. oznaczają tym samym, że te akty wykonawcze utraciły moc. "

Naczelny Sąd Administracyjny uznał w tych orzeczeniach, że rozporządzenie wojewody będące aktem prawa miejscowego przestaje obowiązywać, kiedy zostanie uchylone, zastąpione nowym aktem prawa miejscowego czy też upłynie czas jego obowiązywania, który został określony w tym akcie normatywnym lub w ustawie, na podstawie której akt ten został wydany.

Jednocześnie stwierdził jednak, że charakterystyczną cechą polskiego systemu źródeł prawa jest bardzo wyeksponowana pozycja ustawy oraz szczególnie silny związek rozporządzenia (jako aktu wykonawczego) z ustawą, co wynika m.in. z reguły walidacyjnej, która stanowi. Ze uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. Powyższa reguła walidacyjna jest także ujęta w Zasadach techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 100. poz. 908 ze zm.), a w szczególności w § 33 ust. 1. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi on, że jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, to można tylko wyjątkowo zachować go czasowo w mocy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jednocześnie należy wskazać także w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Oznacza to, iż podstawowa reguła walidacyjna jednoznacznie stanowi, że zmiana przepisu

upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy musi prowadzić do uchylenia przepisów wykonawczych z datą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających. Natomiast jedyny wyjątek od tej zasady zachodzi, jeżeli zostanie przewidziany w akcie normatywnym zmieniającym przepisy upoważniające i jednoznacznie określającym, które przepisy wykonawcze i w jakim zakresie treściowo-czasowym zostają utrzymane w mocy.

Wskazać jednocześnie należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny do dnia dzisiejszego nie zmienił swojego stanowiska w tej sprawie mimo. iż ta zasadnicza, wręcz fundamentalna kwestia była przedmiotem wystosowania przez Ministerstwo Środowiska pisma prezentującego pogląd odmienny (z dnia 25 maja 2010 r.).

Prezydent m.st. Warszawy wystosował do Prezesa NSA pismo z prośbą o rozważenie możliwości zgłoszenia, w trybie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniosku o podjęcie przez sąd uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, w kwestii mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego Nr 50 po 15.11.2008 r.

Uchwała taka jednak nie zapadła, nie pojawiły sic także odmienne rozstrzygnięcia NSA, tym samym zaprezentowane wyżej stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostaje aktualne.

Także stanowisko doktryny w tej kwestii skłania się do uznania, iż do czasu wydania ewentualnej odmiennej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, trzeba zgodzić się z poglądami Naczelnego Sądu Administracyjnego o utracie mocy aktów prawnych o utworzeniu obszarów ograniczonego użytkowania dla obiektów zaliczanych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, podjętych przed 15.11.2008 r. (Komentarz do art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska, 2014 r., prof. dr hab. Marek Górski, dr Marcin Pchałek, prof. dr hab. Wojciech Radecki, dr Jan Jerzmański. Magdalena Bar, dr Sergiusz Urban, dr Jerzy Jendrośka).

Stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie jest diametralnie przeciwne, np. wyrok z dnia 08 lipca 2011 r. (VI ACa 140/11) czy też wyrok z dnia 27 listopada 2014 r. (I ACa 852/14).

Analogiczne stanowisko jak ww. sąd powszechny prezentował Sąd Najwyższy w następujących orzeczeniach: wyrok z dnia 6 maja 2011 r. (II CSK 421/10), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r. (I CSK 509/11).

Sąd Najwyższy w uzasadnieniach swych orzeczeń odniósł się do orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stwierdził, że orzeczenia NSA są wiążące jedynie w danej sprawie i wyłącznie w zakresie treści orzeczenia a nie jego motywów. Ponadto powołał się na jednostkowe orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2009 r.. IV SA/Wa 2569/07, który zaprezentował odmienne stanowisko niż Naczelny Sąd Administracyjny.

W ocenie Sądu Najwyższego, analiza przyczyn wprowadzenia zmiany treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. obowiązującej od 15 listopada 2008 r. wskazuje na to, że nie wpłynęły one na zakres przedmiotowy regulacji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania. Zmiany te były wynikiem usuwania usterek włączania do systemu prawa wewnętrznego regulacji wspólnotowych, które musiały także dotychczas być uwzględniane w procesie interpretacji implementującej je ustawy. Ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. miała charakter redakcyjny a nie merytoryczny. Zmiana art. 135 ust 1 i 2 p.o.ś. obowiązująca od 15 listopada 2008 r. 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.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie - w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę - stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tej materii powinno stanowić drogowskaz dla innych sądów, w tym sądów powszechnych.

To bowiem Naczelny Sad Administracyjny (i wojewódzkie sądy administracyjne) posiadają w systemie władzy sądowniczej wyłączne uprawnienia kontrolne wobec działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. To uprawnienie wynika wprost z art. 184 Konstytucji RP, art. 1 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 3 § 1 i 2 pkt 5 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów.

Wszystkie trzy cytowane orzeczenia NSA zostały wydane w ramach kontroli instancyjnej orzeczeń WSA. W każdej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wojewódzkie sądy administracyjne orzekały na podstawie aktu prawnego, który utracił swą moc.

Konsekwencje takiego stanowiska okazały się brzemienne w skutkach, gdyż na tej podstawie organy administracji publicznej wydawały pozwolenia na budowę w czasie od 16 listopada 2008 r. do dnia wejścia w życie uchwały sejmiku. Z uwagi na wielość tego typu spraw, fakty te należy już zaliczyć do ***notorium*** sądowego. Dopiero wejście w życie przedmiotowej uchwały nr 76/11 spowodowało odmowę wydawania pozwoleń na budowę, ze względu na treść ograniczeń objętych aktem o ustanowieniu strefy, a więc dopiero od wejścia w życie tejże Uchwały, na podstawie prawa administracyjnego można mówić o istnieniu obszaru ograniczonego użytkowania.

Spór prawny powstaje jednak nie tylko na tle rozdźwięku orzeczeń sądów najwyższych w Rzeczypospolitej Polskiej (SN i NSA), ale dotyczy również problemów interpretacyjnych wynikających z niejednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2013 r. (II CSK 578/12) odnoszono się do kwestii nowelizacji tego samego aktu prawnego, tj. Rozporządzenia Wojewody, wskazując na odmienność tej sytuacji faktycznej w stosunku sytuacji gdy mamy do czynienia z obowiązywaniem innego aktu prawnego.

Można zatem domniemywać (brak było rozważań w tej kwestii), iż w ocenie Sądu Najwyższego inna jest sytuacja prawna (w kontekście terminu zawitego z art. 129 p.o.ś.) gdy akt prawny funkcjonuje w obrocie a jedynie jest nowelizowany a inna gdy traci on moc i zastępuje go inny akt prawny.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z. powstaniem nowego aktu prawnego, tj. Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 201

I r. Czy zatem termin zawity z. art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie dotyczy tego aktu prawnego, powodującego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości?

Przedstawienie zagadnienia prawnego przez Sąd Okręgowy ma także fundamentalne znaczenie w kontekście wagi art. 365 § 1 k.p.c. oraz art. 170 p.p.s.a.

Te dwa przepis) choć znajdują się w odrębnych aktach prawnych mają analogiczne brzmienie, ich treść różni się wyłącznie niuansami, które nie wpływają na jednolity ich wydźwięk. Zarówno Sąd Najwyższy jak i Naczelny Sąd Administracyjny są zgodne, iż. w orzecznictwie dominuje stanowisko, że powaga rzeczy osądzonej i moc wiążąca orzeczenia w zasadzie odnoszą się tylko do treści jego sentencji, a nie uzasadnienia, natomiast zawarte w uzasadnieniu motywy rozstrzygnięcia mogą mieć znaczenie dla ustalenia zakresu mocy wiążącej i powagi rzeczy osądzonej prawomocnego orzeczenia, czyli dla określenia granic jego prawomocności materialnej w rozumieniu art. 365 § 1 k.p.c. i analogicznie art. 170 p.p.s.a. (wyrok SN z dnia 6 marca 2014 r., V CSK 203/13 i wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., 1 FSK 62/12).

Ratio legis art. 365 § 1 k.p.c. polega na tym, iż gwarantuje on zachowanie spójności i logiki działania organów państwowych, zapobiegając funkcjonowaniu w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia w całym systemie sprawowania władzy (wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 1731/12).

Wydaje się, że obecnie z taką niekorzystną sytuację mamy do czynienia, w obrębie władzy sądowniczej. W obrocie prawnym funkcjonują bowiem rozstrzygnięcia diametralnie odmienne, które dotyczą tego samego zagadnienia prawnego. Wywołały one trwającą nadal i wręcz nasilającą się (z uwagi na ilość spraw) niestabilność prawną. Ta sama bowiem kwestia wywołuje w stosunku do obywatela Rzeczypospolitej Polskiej odmienne skutki w obrębie jego praw i obowiązków, w zależności od tego czy dotyczy sfery prawa administracyjnego czy też cywilnego.

Rozstrzygnięcie więc sporu prawnego w niniejszej sprawie wpływać będzie na rozumienie zasady pewności co do prawa, tak cenionej i powoływanej zwłaszcza w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Ta zasada prawna siłą rzeczy zestawiona być musi z zasadami techniki legislacyjnej powoływanymi zarówno przez NSA jak i SN w wyeksponowanych wyżej orzeczeniach.

Z powyższych względów Sąd Okręgowy, mając na uwadze treść art. 390 § 1 k.p.c., postanowił przedstawić wskazane wyżej zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

/km/