

Sygn. akt I ACa 852/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Roman Dżiczek (spr.)

Sędziowie: SA Hanna Muras

SO del. B. Byszewska

Protokolant: sekr. sąd. Katarzyna Dzieciołowska

po rozpoznaniu w dniu 21 listopada 2014 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa K. R. i A. R. (1)

przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu (...) w W.

o odszkodowanie

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 22 stycznia 2014 r.

sygn. akt XVI GC 907/13

1. oddała apelację;

2. zasądza solidarnie od K. R. i A. R. (1) na rzecz Przedsiębiorstwa Państwowego (...) w W. kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt **I ACa 852/14**

UZASADNIENIE

Powodowie - K. R. i A. R. (2) wnieśli pozew przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu (...) z siedzibą w W. o zasądzenie od pozwanego na ich rzecz solidarnie odszkodowania za utratę wartości nieruchomości w wyniku wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania i działalności pozwanego w wysokości 37.550,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 25 maja 2013 r. do dnia zapłaty powiększonego o kwotę wynikłą z ewentualnego rozszerzenia powództwa. Ponadto wnieśli o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda solidarnie odszkodowania tytułem kosztów koniecznych celem dostosowania budynku powodów do wymogów technicznych określonych na obszarze ograniczonego użytkowania w wysokości 37.550,00 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 25 maja 2013 r. do dnia zapłaty, a także o zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W pozwu wskazali, że od 1994 r. są właścicielami nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinny położonej w W. przy ulicy (...), położonej w granicach obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska im. (...) w W. utworzonego uchwałą (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. (dalej – (...)). Wprowadzenie (...) spowodowało

powstanie po stronie powodów szkody w postaci ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, które wyraża się w konieczności znoszenia oddziaływania działalności pozwanego na korzystanie z nieruchomości.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu swego stanowiska pozwany wskazał, że mając na uwadze, iż przedmiotowa nieruchomość przed wejściem w życie (...) (2009 r.) była położona w Strefie (...) obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru użytkowania dla (...) im. (...) w W., nie występują na nieruchomości nowe ograniczenia, które mogłyby uzasadniać roszczenia odszkodowawcze. Zdaniem pozwanego uchwała Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia (...) stanowiła wyłącznie zmianę obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 07 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W. – (...) (2007). Zmiana obszaru ograniczonego użytkowania nie skutkowała dla nieruchomości powodów żadnymi nowymi ograniczeniami; stąd, wobec bezskutecznego upływu 2 letniego terminu zawitego na zgłoszenie roszczenia na podstawie rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. powództwo już tylko z tego powodu jest bezpodstawne. Pozwany podniósł także szereg innych okoliczności uzasadniających oddalenie powództwa.

W trakcie procesu strony podtrzymywały swoje stanowiska.

Wyrokiem z dnia 22 stycznia 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził od K. R. i A. R. (1) solidarnie na rzecz Przedsiębiorstwa Państwowego (...) w W. kwotę 3 617,00 złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd ten ustalił, że powodowie K. R. i A. R. (1) są od 1994 roku właścicielami nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej nr ewidencyjnym (...) z obrębem (...) o powierzchni 0,1158 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze (...). Nieruchomość powodów jest zabudowana domem jednorodzinny, w którym powodowie mieszkają. Nieruchomość powodów była w całości położona w strefie (...) obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W. ((...) 2007). W obszarze ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. (...) 2009 nieruchomość powodów znajduje się w strefie oznaczonej jako (...)

Pismem z dnia 10 maja 2013 r. powodowie wezwali pozwanego do zapłaty kwoty 225.300 zł tytułem poniesionej szkody, w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania, na którą miały składać się koszty zapewnienia właściwego klimatu akustycznego oraz ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości, utrata wartości nieruchomości w następstwie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania i działalności przedsiębiorstwa.

Sąd Okręgowy oddalił wnioski powodów o dopuszczenie dowodów z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego oraz biegłego z zakresu budownictwa, a także o dopuszczenie dowodu z przesłuchania stron uznając, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest wystarczający do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Uznał, że przeprowadzenie wnioskowanych dowodów byłoby niecelowe, albowiem roszczenia zgłoszone w pozwie nie mogły zostać uwzględnione z uwagi na upływ terminu zawitego do zgłoszenia roszczenia.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w przedmiotowej sprawie powodowie dochodzili zasądzenia od pozwanego łącznie kwoty 75.100 złotych podnosząc, iż w związku z ustanowieniem w drodze uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. obszaru ograniczonego użytkowania (dalej – (...)) niezbędne było przeprowadzenie w budynku należącym do powodów prac budowlanych celem rewitalizacji akustycznej. Powodowie domagali się również odszkodowania za utratę wartości nieruchomości w wyniku wprowadzenia (...). Jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia powodowie wskazywali na art. 129 ustawy w związku z art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jak również art. 435 k.c.

Zdaniem Sądu Okręgowego podstawą prawną dochodzonego przez powodów roszczenia mógł być art. 129 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U.2013.1232 – dalej: p.o.ś.). Zgodnie z nim, 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. (ust.1). W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości (ust. 2). Roszczenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, przysługuje również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie, o którym mowa w ust. 2, także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. (ust.3). Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (ust.4).

Z kolei art. 136 ust. 1 - 3 p.o.ś. stanowi, że w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne, a obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. W razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie.

Sąd ten zważył, iż roszczenia formułowane na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. podlegają poważnym ograniczeniom. Według postanowień art. 129 ust. 4 p.o.ś. można wystąpić z nimi w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Jego zdaniem obszar ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W. został utworzony w drodze rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2007 r. wydanego przez Wojewodę (...). Podstawą prawną jego wydania stanowił art. 135 ust. 2 p.o.ś. w wówczas obowiązującym brzmieniu. Na skutek nowelizacji dokonanej na podstawie art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 175 poz. 1462 ze zm.), kompetencja do utworzenia obszar ograniczonego użytkowania została powierzona sejmikowi województwa, który taki obszar tworzy w drodze uchwały. Powyższa nowelizacja jednak, w myśl art. 48 pkt 2 ww. ustawy weszła w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. zawierała także przepisy przejściowe, w myśl których akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą 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 (art. 47 ust. 2 ww. ustawy).

Oznaczało to – zdaniem Sądu - że wskazana regulacja w dalszym ciągu obowiązywała, a tym samym akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów nowelizowanych zachowały swoją moc. Brak było aktu prawnego uchylającego lub zmieniającego. Za taki akt nie mogła być uznana ustawa 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. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227 ze zm.), która dokonała ponownej nowelizacji art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. W jej następstwie nie doszło do zmiany zakresu spraw przekazanych tym przepisem do uregulowania w akcie prawa miejscowego, ani nie uległy zmianie wytyczne dotyczące treści tego aktu w rozumieniu § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zawarta w tym ostatnim przepisie reguła walidacyjna, która na podstawie § 147 tego rozporządzenia ma odpowiednio zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowi, że 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, jakim jest w omawianym stanie prawnym art. 135 p.o.ś. Mimo jednak nowelizacji p.o.ś.

w opisanym zakresie, rozporządzenie Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. nie utraciło więc mocy obowiązującej.

Za nieprzekonywające uznał Sąd Okręgowy stanowisko odmienne wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt II OSK 445/09. Podkreślił, iż do kompetencji sądownictwa administracyjnego nie należy przesądzanie faktu obowiązywania lub nie aktu prawnego. W myśl art. 184 Konstytucji RP w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest zatem kontrola władczych działań organów państwa oraz organów wspólnot samorządowych. W każdym razie sąd powszechny w oparciu o art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) nie był związany podglądem wyrażonym przez sąd administracyjny.

Nieruchomość powodów znajdowała się w całości w strefie (...) obszaru ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W. - (...) 2007. Natomiast w obszarze ograniczonego użytkowania utworzonego na podstawie uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. nieruchomość powodów znajduje się w strefie oznaczonej jako (...)

Zgodnie z (...) 2007, w obszarze ograniczonego użytkowania wyróżnia się strefę ograniczeń zabudowy mieszkaniowej, zwaną dalej "strefą(...)" określoną na mapie, stanowiącą załącznik nr (...) do rozporządzenia.

W obszarze ograniczonego użytkowania zabraniano się:

- 1) przeznaczania nowych terenów pod szpitale, domy opieki oraz zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie (...) także pod zabudowę mieszkaniową;
- 2) zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na szpitale i domy opieki oraz na stały lub wielogodzinny pobyt dzieci i młodzieży, a w strefie (...) - także na cele mieszkaniowe - z zastrzeżeniem ust. 2;
- 3) budowy nowych szpitali, domów opieki, zabudowy związanej ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie (...) także budynków mieszkalnych, z zastrzeżeniem ust. 2.

W strefie (...) dopuszczano się zmianę sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe oraz budowę 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.

W obszarze ograniczonego użytkowania wprowadzono się następujące wymagania techniczne dotyczące budynków:

- 1) 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;
- 2) 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.

Natomiast zgodnie z postanowieniami Uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W., w obszarze ograniczonego użytkowania wyróżniało się dwie strefy:

- 1) strefę (...), której granicę zewnętrzną wyznacza izolacja miarodajnego poziomu dźwięku 55 dB w porze nocy, od wewnątrz granicy lotniska;
- 2) strefę(...), której granicę wyznacza od zewnątrz izolacja miarodajnego poziomu dźwięku 50 dB w porze nocy, a od wewnątrz granica strefy (...).

W obszarze ograniczonego użytkowania wprowadzono następujące ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu i sposobu korzystania z terenów:

1) w strefie (...):

- a) zakazuje się przeznaczania 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,
- b) zakazuje się lokalizowania budynków o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo - usługowej, zagrodowej, zamieszkania zbiorowego, szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży;
- c) zakazuje się zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej, zagrodowej, zamieszkania zbiorowego, szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży;

2) w strefie (...)

- a) zakazuje się przeznaczania terenów pod szpitale i domy opieki społecznej oraz pod zabudowę związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- b) zakazuje się lokalizowania budynków o funkcji szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- c) zakazuje się zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej.

Określono także wymagania techniczne dotyczące budynków objętych obszarem ograniczonego użytkowania:

- 1) 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 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235) i przepisami wykonawczymi do tej ustawy;
- 2) w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zapewniające klimat akustyczny w pomieszczeniach - zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235) i przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Graficzny przebieg granic obszaru ograniczonego użytkowania oraz stref (...) obrazowały załączniki nr (...) do uchwały.

Z przeprowadzonego porównania i analizy zapisów powołanych wyżej aktów prawnych wynikało zdaniem Sądu, że nieruchomości powodów jest położona w strefie(...) (...); w rzeczywistości nie doszło do zwiększenia ograniczeń obowiązujących na nieruchomości powodów, która w okresie obowiązywania (...) 2007 była położona w strefie (...). Uznać należy, iż obecny (...) w strefie (...) przewiduje analogiczne ograniczenia, jak w strefie (...) 2007. Tym samym

w związku z wejściem w życie Uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. nie doszło do ustanowienia nowych ograniczeń na nieruchomości powodów.

Sąd pierwszej instancji odwołał się także do stanowiska prawnego zaprezentowanego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt IV CSK 28/12. Odszkodowanie służy jedynie 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 więc szkoda, której źródłem jest rozporządzenie lub akt prawa miejscowego powodujący ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkoda ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkoda taka może więc powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (jak poprzednio obowiązujący).

Powodowie nie zachowali terminu do dochodzonych roszczeń wskazanego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Początek biegu dwuletniego terminu rozpoczyna się od wejścia w życie rozporządzenia lub aktów prawa miejscowego; nie każda ich zmiana rozpoczyna bieg nowego terminu do wystąpienia z roszczeniami uregulowanymi w art. 129 ust. 1-3 u.p.o.ś., a jedynie taka nowelizacja, bądź zmiana, która dotyczy danej nieruchomości (por. wyrok SN z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. I CSK 86/10). Bieg nowego terminu do zgłoszenia roszczeń może rozpocząć jedynie taka zmiana, która dotyczy określonej nieruchomości, a w niniejszej sprawie, w związku z wejściem w życie Uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r., nie zaistniały żadne niekorzystne zmiany w zakresie ograniczeń obowiązujących na nieruchomości powodów.

W ocenie Sądu Okręgowego termin do zgłoszenia roszczeń, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest terminem zawitym, a nie terminem przedawnienia. Termin ten ma charakter terminu prekluzyjnego, co oznaczało, iż jego niedochowanie powodowało wygaśnięcie roszczenia, a fakt upływu tego terminu sąd miał obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu.

Przepis art. 129 ust. 4 w zw. z art. 136 ust. 1 p.o.ś. należało interpretować w ten sposób, że - w przypadku ograniczeń korzystania z nieruchomości będących następstwem utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 ustawy) - roszczenia, o których mowa w tym przepisie należy zgłosić w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego do obowiązującego do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 2 p.o.ś. Skoro ustawodawca z jednej strony określił krótki (2 letni) termin do zgłoszenia żądań, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 ustawy, z drugiej zaś określił obowiązek ich zgłoszenia określonemu podmiotowi zobowiązanemu do ich realizacji, o których mowa w art. 136 ust. 2 p.o.ś., przed wystąpieniem z tymi roszczeniami na drogę sądową, to termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 należy uznać za termin zawity do zgłoszenia tych żądań obowiązkanemu do ich realizacji w celu zachowania prawa dochodzenia tych roszczeń przed sądem. Wniosek ten był tym bardziej uzasadniony, jeżeli uwzględni się, że ustawodawca nie określił terminu, w ciągu którego obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 2 tej ustawy, jest zobowiązany zajmując stanowisko co do zasadności żądań zgłoszonych przez poszkodowanego. Taką interpretację charakteru terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś. wzmacniała także wykładnia językowa przepisu, w którym jest mowa o wystąpieniu z roszczeniami, co znaczeniowo jest terminem szerszym od terminu dochodzenia roszczeń i mieści w sobie także zgłoszenie przez poszkodowanego ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości żądań, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2008 r., IV CSK 216/08).

Dwuletni termin, w którym powodowie mogli wystąpić do pozwanego z roszczeniem wynikającym z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. należało liczyć od dnia wejścia w życie rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 07 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W., a więc od dnia 25 sierpnia 2007 r.; termin ten wygasł z dniem 25 sierpnia 2009 r., a zgłoszone pozwanemu roszczenie - wezwanie do zapłaty z dnia 10 maja 2013 r. - należało uznać za spóźnione. Roszczenia zgłoszone w pozwie podlegały więc oddaleniu.

Odnosząc się podstawy prawnej roszczenia z art. 435 k.c., Sąd pierwszej instancji odwołał się do stanowiska Sądu Apelacyjnego w Warszawie zawartego w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r., w sprawie VI ACa 1156/10, zgodnie z którym, prowadzenie legalnej działalności portu lotniczego nie stanowi deliktu cywilnego, mimo, że hipotetycznie oddziałuje negatywnie na położone w pobliżu nieruchomości ze względu na hałas. Obniżenie potencjalnej wartości nieruchomości, nie mieści się w granicach szkody, ani jako rzeczywista strata, ani jako utracona korzyść. Tak, więc na zasadach ogólnych odpowiedzialności odszkodowawczej nie jest możliwe dochodzenie z tego tytułu roszczeń, wobec przedsiębiorstwa prowadzącego lotnisko ani na zasadzie winy - art. 415 k.c., ani ryzyka - art. 435 § 1 k.c.

Sąd Okręgowy przywołał także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie III CZP 128/09, w myśl którego w art. 129 - 136 p.o.ś. ustawodawca uregulował samodzielne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości oraz z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania, opierając się na założeniu, że ryzyko szkód związanych z działalnością uciążliwą dla otoczenia powinien ponosić podmiot, który tę działalność podejmuje dla własnej korzyści (cuius damnum eius periculum). Przesłankami tej odpowiedzialności są: wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości i związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą.

W świetle tych argumentów żądanie powodów nie miało podstawy w art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś., lecz w art. 129 ust. 2 p.o.ś. (reżimy rozłączne). Za taką interpretacją przemawiało również dążenie do kompleksowego uregulowania skutków ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w zakresie szkody polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości. Rozszczępienie tych skutków na szkody wynikające z ograniczeń przewidzianych wprost w rozporządzeniu o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania oraz szkody wynikające z emisji hałasu byłoby sztuczne. Skutkiem wejścia w życie rozporządzenia jest nie tylko konieczność poddania się przewidzianym w nim wprost ograniczeniom - niekiedy mogą być one dla właścicieli nieistotne - ale także konieczność znoszenia immisji przekraczających standard jakości środowiska, którym - w braku rozporządzenia - właściciel mógłby się przeciwstawić jako działaniom bezprawnym w świetle art. 174 ust. 1 p.o.ś.

Praktyczną tego konsekwencją było poddanie roszczeń właścicieli szczególnym ograniczeniom czasowym przewidzianym w art. 129 ust. 4 p.o.ś., w myśl którego z roszczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 2 można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania (zgodnie z wyrokiem SN z dnia 10 października 2008 r. II CSK 216/08, nie publ. wystarczy zgłoszenie w tym czasie roszczenia do obowiązującego do wypłaty odszkodowania).

Na marginesie już tylko Sąd pierwszej instancji zaznaczył, iż nawet w przypadku przyjęcia jako podstawy dochodzonego w pozwie roszczenia art. 435 k.c., roszczenia to uległo przedawnieniu (art. 442¹ § 1 k.c.). Mając na uwadze datę nabycia nieruchomości przez powodów oraz okres działalności lotniska zarządzanego przez pozwanego, niewątpliwie w chwili wytoczenia pozwu upłynął już trzyletni okres od dnia w którym powodowie dowiedzieli się o szkodzie, który należało liczyć od 1994 r.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. Na zasądzone od powodów na rzecz pozwanego koszty procesu składały się koszty zastępstwa procesowego w wysokości 3600 zł zasądzone zgodnie z § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, a także kwota 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Od wyroku tego w całości apelację wnieśli powodowie.

Zarzucili Sądowi pierwszej instancji

1) naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 135 p.o.ś. i wadliwe uznanie, że nie doszło do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z 2007 r. z dniem 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 na środowisko, lecz dopiero w dacie wejścia w życie uchwały Sejmiku Województwa z dnia 20 czerwca 2011 r.

- art. 129 ust. 1 i 4 p.o.ś. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że upłynął 2 letni termin zawity prawa materialnego dochodzenia roszczenia oraz że nie doszło do żadnych dodatkowych ograniczeń w związku z wejściem uchwały Sejmiku Województwa z dnia 20 czerwca 2011 r. w stosunku do rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r.,

- art. 129 p.o.ś. w zw. z art. 435 k.c. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że są to rozłączne reżimy odpowiedzialności odszkodowawczej,

- art. 322 p.o.ś. w zw. z art. 435 k.c. poprzez błędną wykładnię i brak zastosowania,

- art. 324 i art. 248 k.c. poprzez jego niezastosowanie,

- art. 442¹ § 1 k.c. poprzez jego błędną wykładnię,

- art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,

- art. 2 Konstytucji RP oraz

- art. 5 k.c., a także

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy:

- art. 227 k.p.c. poprzez oddalenie dowodów z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, biegłego z zakresu budownictwa i dowodu z przesłuchania stron,

- art. 233 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów

- art. 328 k.p.c.

Wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu oraz zasądzenie kosztów procesu od pozwanego.

Na etapie postępowania apelacyjnego organizacja społeczna – Stowarzyszenie Centrum (...), na podstawie art. 63 k.p.c. złożyła pisemne i ustne - do protokołu rozprawy - oświadczenie, popierając stanowisko prezentowane przez powodów, w szczególności odnoszące się do poglądu o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2007 r. przed wejściem w życie uchwały Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r., ze skutkiem w postaci zachowania terminu, o którym mowa w art. 129 p.o.ś. do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Odnosząc się w pierwszym rzędzie do zarzutu naruszenia prawa procesowego – art. 227 k.p.c., zauważyć należy, że wskazanie tylko tego przepisu, bez powiązania z zarzutem naruszenia art. 217 k.p.c. oraz bez powołania art. 380 k.p.c., nie mogło skutecznie zaczepić tego rozstrzygnięcia dowodowego Sądu Okręgowego.

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. ma rację bytu tylko w sytuacji, gdy wykazane zostanie, że sąd przeprowadził dowód na okoliczności niemające istotnego znaczenia w sprawie, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a jego pośrednie naruszenie może polegać na odmowie przeprowadzenia przez sąd dowodu z uwagi na powołanie go do udowodnienia okoliczności niemających istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w sytuacji, kiedy ocena ta była błędna (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 47/08, Lex nr 500202; z dnia 11 maja 2005 r., III CK 548/04, Lex nr 151666 czy postanowienie z dnia 23 stycznia 2001 r., IV CKN 970/00, Lex nr 52753.). Z tego względu przyjmuje się, że sam art. 227 k.p.c. nie może być podstawą skutecznego zarzutu, bez równoczesnego powołania uchybienia innym przepisom postępowania, istotnym dla podejmowania decyzji dowodowych (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r., I CSK 237/10, Lex nr 784978; z dnia 6 października 2009 r., II UK 47/09, Lex nr 559955; z dnia 12 lutego 2009 r., III CSK 272/08, Lex nr 520039 czy postanowienie z dnia 9 września 2011 r., Lex nr 1043961), w szczególności art. 217 k.p.c.

Niezależnie od tego, skuteczne zakwestionowanie niezaskarżalnego postanowienia dowodowego, obok zgłoszenia zastrzeżenia w trybie art. 162 k.p.c., musi odwoływać się do art. 380 k.p.c. W myśl art. 380 k.p.c., warunkiem rozpoznania niezaskarżalnych postanowień, które miały wpływ na wynik sprawy, jest zamieszczenie w środku zaskarżenia stosownego wniosku. Należy przy tym podkreślić, że w odniesieniu do środków zaskarżenia wnoszonych przez profesjonalnych pełnomocników wniosek taki powinien być jednoznacznie sformułowany, gdyż nie ma podstaw do przypisywania pismom wnoszonym przez takich pełnomocników treści wprost w nich niewyrażonych. (zob. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2009 r., IV CSK 270/09, LEX nr 677901).

Nierzeczowy, a tym samym nieusprawiedliwiony był także zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Sąd pierwszej instancji przedstawił treść (zakres) ograniczeń w obszarze ograniczonego użytkowania ustanowionym rozporządzeniem Wojewody (...) z 2007 r., w strefie (...) oraz w uchwale Sejmiku (...) z czerwca 2011 r., w strefie (...) oraz wskazał na jakiej podstawie ustalił położenie nieruchomości powodów w tych strefach (w tym ostatnim zakresie Sąd Okręgowy nie naruszył także art. 328 § 2 k.p.c. w przedmiocie czynionych ustaleń faktycznych, albowiem nastąpiło zarówno wskazanie dowodów, jak i ich ocena).

Zgodnie z (...) 2007, w obszarze ograniczonego użytkowania wyróżnia strefy (...) zabraniało się:

- 1) przeznaczania nowych terenów pod szpitale, domy opieki oraz zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie (...) także pod zabudowę mieszkaniową;
- 2) zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na szpitale i domy opieki oraz na stały lub wielogodzinny pobyt dzieci i młodzieży, a w strefie (...) - także na cele mieszkaniowe - z zastrzeżeniem ust. 2;
- 3) budowy nowych szpitali, domów opieki, zabudowy związanej ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie (...) także budynków mieszkalnych, z zastrzeżeniem ust. 2.

W strefie (...) dopuszczało się zmianę sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe oraz budowę 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.

W (...) 2007 wprowadzało się nadto następujące wymagania techniczne dotyczące budynków:

- 1) 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;
- 2) 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.

Natomiast zgodnie z postanowieniami Uchwały nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla (...) im. (...) w W., w (...) wyróżniało się dwie strefy: strefę (...), której granicę zewnętrzną wyznacza izolacja miarodajnego poziomu dźwięku 55 dB w porze nocy, od wewnątrz granicy lotniska; strefę (...), której granicę wyznacza od zewnątrz izolacja miarodajnego poziomu dźwięku 50 dB w porze nocy, a od wewnątrz granica strefy (...).

W strefie(...)

- 1) zakazuje się przeznaczania terenów pod szpitale i domy opieki społecznej oraz pod zabudowę związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- 2) zakazuje się lokalizowania budynków o funkcji szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- 3) zakazuje się zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej.

Określono także wymagania techniczne dotyczące budynków objętych obszarem ograniczonego użytkowania:

- 1) 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 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235) i przepisami wykonawczymi do tej ustawy;
- 2) w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zapewniające klimat akustyczny w pomieszczeniach - zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235) i przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Graficzny przebieg granic obszaru ograniczonego użytkowania oraz stref (...) obrazowały załączniki nr (...) do uchwały.

Z przeprowadzonego porównania i analizy zapisów powołanych wyżej aktów prawnych trafnie wynikało, że nieruchomości powodów jest położona w strefie (...) (...) (z 2011 r.); i w rzeczywistości nie doszło do zwiększenia ograniczeń obowiązujących na nieruchomości powodów, która w okresie obowiązywania (...) 2007 była położona w strefie (...). Uznać należy, tak jak uczynił to Sąd pierwszej instancji, że obecny (...) w strefie (...) przewiduje analogiczne ograniczenia, jak w strefie (...), (...) 2007. Tym samym w związku z wejściem w życie Uchwały nr(...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 20 czerwca 2011 r. nie doszło do ustanowienia nowych ograniczeń na nieruchomości powodów.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego Sąd Apelacyjny uznaje, że zasadnicza ocena prawa dokonana przez Sąd Okręgowy była prawidłowa, a korekta będzie wynikać z uwag poniższych, które jednak nie wpłynęły na subsumpcję, skutkującą oddaleniem roszczeń powodów.

Po pierwsze, jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 421/10 (LEX nr 863961), analiza przyczyn wprowadzenia zmiany treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. obowiązującej od 15 listopada 2008 r. (przez ustawę o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska – dalej: u.i.ś.) wskazuje na to, że nie wpłynęły one na zakres przedmiotowy regulacji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania. Zatem zmiany były wynikiem usuwania usterek włączania do systemu prawa wewnętrznego regulacji wspólnotowych, które musiały także dotychczas być uwzględniane w procesie interpretacji implementującej je ustawy, co oznacza, że ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. miała charakter redakcyjny a nie merytoryczny, 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. W konsekwencji tego, nie można podzielić poglądu, który pojawił się w niektórych orzeczeniach NSA, że z dniem 15 listopada 2008 r. rozporządzenie Wojewody (...) nr (...) z 2007 utraciło moc.

Ustawa 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 - ustawa z dnia 29 lipca 2005 r.) zmieniała dopiero od 1 stycznia 2008 r. organ, który był uprawniony do ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania. Wcześniej uprawnionym organem był wojewoda, a właściwym aktem - rozporządzenie. Podmiot uprawniony i formę aktu tworzącego obszar zmieniono w wyniku nowelizacji dokonanej w art. 19 pkt 5 w zw. z art. 48 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., upoważniając do jego wydawania w drodze uchwały sejmik województwa. Jednak w myśl przepisu przejściowego - art. 47 ust. 2 - przewidziano zachowanie mocy przez akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych do czasu wydania nowych aktów przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego oczywistym jest, że pojęcie wydania należy utożsamiać z uchwaleniem i wejściem w życie nowego aktu (por. odpowiednio, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008/12/138 oraz uwagi pomieszczone w uzasadnieniu przywoływanego wcześniej wyroku SN w zw. z wytycznymi dot. techniki legislacyjnej).

Natomiast kolejna zmiana art. 135 ust. 2 p.o.ś., wprowadzona przez art. 144 pkt 21 ustawy zmieniającej z dniem 15 listopada 2008 p.o.ś., polegała na zastąpieniu odesłania do pojęcia przedsięwzięć **mogących** (pogrubienie - SA) znacząco oddziaływać na środowisko, dotychczas określonych w art. 51 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. na odesłanie do pojęcia przedsięwzięć **mogących zawsze znacząco** (pogrubienie - SA) oddziaływać na środowisko. Korekta więc ograniczała swobodę organu wprowadzającego (...), a nie poszerzała jego uprawnień.

Art. 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, nawet 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) - które mogą jedynie być pomocne w procesie wykładni, ale nie są wiążące - nie mogą być postrzegane jako najważniejsze, czy nawet jako jedyne kryterium oceny znaczenia i konsekwencji prawnych określonych regulacji zawartych w ustawie.

Trafnie zwraca się uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że proces wykładni przepisów wymaga analizy ich znaczenia, przy zastosowaniu kompleksowo traktowanych metod interpretacyjnych, obejmujących wykładnię językową, systemową i celowościową.

O ile brzmienie art. 47 ust. 2 powoływanej ustawy zmieniającej z 2005 r. nie może budzić wątpliwości, o czym już wspomniano, o tyle zmiana art. 135 z dniem 15 listopada 2008 r. miała na celu m.in. dostosowanie przepisów do wymagań unijnych w zakresie 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 takiego spojrzenia, analiza przyczyn wprowadzenia zmiany treści art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. musi prowadzić do oceny, że nie wpłynęła ona na zakres przedmiotowy regulacji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania. Zmiany były wynikiem jedynie usuwania usterek włączania do systemu prawa wewnętrznego regulacji wspólnotowych, które musiały także przecież dotychczas uwzględniane w procesie interpretacji implementującej je ustawy. A zatem ingerencja ustawowa w treść art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś. miała charakter redakcyjny, a nie merytoryczny.

Taki wniosek – jak zauważył Sąd Najwyższy w przywoływanym wyroku z maja 2012 r. - wzmacniał zawarty w art. 173 ust. 2 u.i.ś. 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).

Rozporządzenie z 9 listopada 2010 r. określiło w § 2 przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Porównanie zawartej w tym przepisie regulacji z wcześniejszą, ujętą 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.

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, iż po nowelizacji odpadła istniejąca wcześniej podstawa prawna do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska pozwanego.

Podstaw do wniosku przeciwnego nie dawał także 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.

Reasumując: 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.

O ile nawiązać do zasad prawidłowej legislacji, wskazać 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. Zarazem, 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 niniejszej sprawie.

Mimo zmiany brzmienia przepisu, sugerującego interwencję ustawodawcy w zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego, w rzeczywistości przedmiot tych spraw pozostał niezmienny. 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.

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.

Dodać należy, że odmienna wykładnia powołanych przepisów dokonana w niektórych orzeczeniach NSA, 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, a nie przesłanek prawnych, które doprowadziły do tego rozstrzygnięcia.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 129 p.o.ś., Sąd Apelacyjny podziela utrwalony już pogląd, m.in. wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13 (LEX nr 1433722), że art. 129 ust. 4 p.o.ś. ustanawia dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniem, rozumianym jako zgłoszenie roszczenia zobowiązanemu (oczywiście także, poprzez sądowe wezwanie do ugody lub zawarte w pozwie odszkodowawczym). O przerwie biegu terminu można zaś mówić, w najdalej idącej, szerokiej wykładni tego pojęcia wówczas, gdy przed jego upływem strony podejmą działania wskazujące na wolę dobrowolnego zrealizowania obowiązku, dla którego istotne znaczenie miała terminowa czynność.

To nie miało w sprawie miejsca.

Nie można także mówić o naruszeniu art. 5 k.c., ani możliwości „przedłużenia” terminu zawitego, poprzez nieuwzględnienie jego upływu (por. odpowiednie orzecznictwo na tle np. art. 42 § 2 pr. spółdz.), skoro doszło do znacznego, ponadrocznego uchybienia terminowi zawitemu, a nadto brak szczególnych okoliczności, które usprawiedliwiałyby takie uchybienie (np. poprzez wykazanie wpływu orzecznictwa sądów administracyjnych, na nieskorzystanie przez powodów ze zgłoszenia stosownego roszczenia do obowiązanego (pozwanego).

Przed przejściem do zarzutu niezastosowania art. 435 k.c. przypomnieć należy, że przesłankami odpowiedzialności z art. 129 p.o.ś., są: wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, i związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, OSNC-ZD 2009/4/103). Podmiot, ze względu na działalność, którego utworzony został obszar ograniczonego użytkowania, z chwilą jego ustanowienia uzyskuje pozycję analogiczną do zajmowanej przez podmioty wykonujące swoje prawa podmiotowe. Jego działanie, mimo że narusza standardy ochrony środowiska także poza zajmowanym terenem, uznane zostało w art. 135 ust. 1 p.o.ś. za konieczne ze względu na ważne interesy społeczne.

Tego rodzaju odpowiedzialność nie mieści się w kategoriach odpowiedzialności deliktowej sensu stricto. Uznaje się taką odpowiedzialność za odrębny reżim wynikającą z ustawy.

Roszczenia odszkodowawcze wywodzone z tych źródeł odpowiadają wymaganiom art. 361-363 k.c. Są roszczeniami majątkowymi, podlegającymi przedawnieniu (art. 117 § 1 k.c.), przy czym - nie będąc roszczeniami deliktowymi - podlegają przedawnieniu na zasadach ogólnych wynikających z art. 118 k.c.

Kwestia zbiegu odpowiedzialności z art. 129 p.o.ś. i art. 435 k.c. była już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. M.in. w wyroku z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11 (OSNC 2013/2/26) stwierdzono, że za właściwą podstawę prawną uzyskania przez uprawnionych ochrony w zakresie roszczenia o naprawienie szkody w postaci zmniejszenia się wartości nieruchomości, wynikającej z faktycznego oddziaływania lotniska, emitującego hałas w stopniu, który uzasadniał utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, jeżeli obszar ten obowiązuje, uznać należy art. 129 ust. 2 p.o.ś. I co prawda Sąd nie jest związany podstawą prawną żądania, jeżeli jednak z powołanych okoliczności faktycznych wynika, że roszczenie mieści się w granicach powołanego przepisu, to powinno być uwzględnione na podstawie tego przepisu, chyba, że roszczenie to wygasło, jak w niniejszej sprawie. Wynika to z brzmienia art. 322 k.c.

Uprawniona jest więc teza o rozłącznym charakterze tych przepisów (por. wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415).

Jak trafnie jednak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/09 (LEX nr 585768), nie wyłącza to odpowiedzialności pozwanego 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 (przy założeniu, że lotnisko z całym jego otoczeniem – jego przedsiębiorstwo w znaczeniu art. 55¹ k.c., jest zakładem w rozumieniu art. 435 k.c.; wynika to z art. 324 p.o.ś.).

W sprawie niniejszej jednak powodowie nie wykazali, aby dochodzili roszczeń nieobjętych dyspozycją art. 129 § 2 p.o.ś.

W tej sytuacji zbędne było odnoszenie się do zarzutu naruszenia art. 442¹ k.c., chociaż Sąd Apelacyjny zasadniczo zgadza się z Sądem pierwszej instancji, że tzw. zdarzenie szkodzące, w szczególności w zakresie immisji hałasu, w wykonaniu samolotów, które obsługuje przedsiębiorstwo pozwanego, miało miejsce wobec powodów ponad 3 lata przed wytoczeniem powództwa.

Również irrelevantne w świetle okoliczności faktycznych przytoczonych przez powodów było przywoływanie i odwoływanie się do przepisu art. 248 p.o.ś. (dotyczącego zagrożenia „awarią przemysłową” związaną z substancjami niebezpiecznymi w zakładzie).

Z tych wszystkich względów na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu w instancji odwoławczej orzeczono na podstawie art. 98 i art. 99 oraz art. 105 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c.