Prawo nieużywane zanika. Albo nie

Czy **niestosowany akt prawny traci moc** obowiązującą? Doktryna dopuszcza taką interpretację. Powołują się też na nią pełnomocnicy sąsiadów warszawskiego lotniska na Okęciu

Anna Krzyżanowska
anna.krzyzanowska@infor.pl

Sądy nie powinny oddalać powództw osób procesującym się z warszawskimi Portami Lotniczymi tylko dlatego, że ci wystąpili z żądaniami na gruncie obszaru ograniczonego użytkowania (OOU) ustanowionego w 2011, a nie tego z roku 2007. Trudno bowiem uznać, że ten wcześniejszy w ogóle obowiązywał. W takim tonie wypowiadają się prawnicy, komentując pierwszoinstancyjne wyroki stołecznych sądów, które już w około 50 sprawach zakwestionowały uprawnienia właścicieli nieruchomości znajdujących się wokół Okęcia do procesowania się z Portami.

Spór o strefę

OOU dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie był wyznaczany już cztery razy. Rozporządzenie wojewody mazowieckiego z 2007 r. w sprawie utworzenia dla niego obszaru ograniczonego użytkowania (Dz.Urz. Woj. Maz. nr 156, poz. 4276) uprawniało do występowania z roszczeniami odszkodowawczymi do 25 sierpnia 2009 r. Na podstawie uchwały sejmiku województwa z 2011 r. (Dz.Urz. Woj. Maz. nr 128, poz. 4086) można było natomiast żądać rekompensat do 3 sierpnia 2013 r. W tym czasie Naczelny Sąd Administracyjny w dwóch sprawach (II OSK 445/09 oraz II OSK/502/09) stwierdził jednak, że 15 listopada 2008 r. rozporządzenie wojewody, wydane na podstawie art. 135 ustawy – Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.) w uprzednim brzmieniu, utraciło moc. Wtedy sądy cywilne zaczęły niemal masowo oddalać powództwa o odszkodowania, twierdząc, że strefy w ogóle nie było.

Teraz jednak sądy (bazując m.in. na późniejszym, bo z maja 2012 r., orzeczeniu Sądu Najwyższego I CSK 509/11) dochodzą do zgoła odmiennego przekonania – że rozporządzenie jednak obowiązywało. A to oznacza, że wszyscy posiadający nieruchomości znajdujące się w strefie wyznaczonej przez wojewodę, a wnoszący powództwa dopiero po przyjęciu uchwały sejmiku, przegapili czas na procesowanie się z portem (pisaliśmy o tym: „Rekompensaty za hałas blokowane w sądach" – DGP 162/2014).

Martwy, więc nieważny

Takie podejście do sprawy uznawane jest przez prawników reprezentujących mieszkańców OOU za jawną dyskryminację ich klientów. W ich ocenie to, że rozporządzenie wojewody było – po orzeczeniach NSA – niestosowane, oznacza, iż utraciło moc obowiązującą na zasadzie desuetudo: prawniczej reguły, zgodnie z którą akt nieużywany przestaje obowiązywać.

– Wobec stanowiska NSA sądy administracyjne niższych instancji, jak i organy administracji państwowej, nie mogły stosować odmiennej wykładni znaczenia nowelizacji p.o.ś. z 15 listopada 2008 r. i uznać, że rozporządzenie wojewody mazowieckiego jednak obowiązywało. A to z uwagi na art. 170 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270) – mówi radca prawny Jacek Smyk z Kancelarii Prawnej Corpus Iuris Rotko i Wspólnicy sp.k.

Zgodnie z tym przepisem orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

– Brak stosowania przez organy administracji państwowej i sądownictwo administracyjne norm zawartych w rozporządzeniu skutkowało brakiem jakichkolwiek ograniczeń w zagospodarowaniu terenu czy też korzystaniu z nieruchomości, jak i brakiem konieczności znoszenia hałasu – wskazuje radca prawny Radosław Howaniec z Kancelarii Adwokatów i Radców Prawnych Majchrzak Szafrańska i Partnerzy.

Jak mówi, od końca 2009 r. organy administracji wydawały właścicielom nieruchomości położonych w byłym OOU z 2007 r. decyzje o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę na normalnych zasadach. W tamtym czasie dochodziło więc do zwiększenia zabudowy mieszkaniowej na terenie obszaru wyznaczonego przez wojewodę.

– W praktyce zatem brak było jakichkolwiek ograniczeń, a tym samym i przeciętny uczestnik rynku nieruchomości mógł w sposób uzasadniony przyjmować brak istnienia OOU – dodaje prawnik.

W jego ocenie w historii naszego systemu prawnego brak chyba innego, tak oczywistego przypadku zastosowania reguły desuetudo, jak właśnie w sprawie rozporządzenia wojewody mazowieckiego z 2007 r.

Nieporozumienia

Inny pogląd przedstawia z kolei prawnik portów.

– Sądy powszechne stosowały rozporządzenie wojewody mazowieckiego nr 50, ponieważ wyroki oddalające powództwa były uchylane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, a sprawy zwracane do ponownego rozpatrzenia. Również organy administracji stosowały przepisy rozporządzenia wojewody, odmawiając wydawania decyzji o warunkach zabudowy w okresie do 3 sierpnia 2011 r. – twierdzi radca prawny Radosław Rybak.

Jako przykład przedstawia pismo wójta gminy Michałowice, w którym ten wskazuje, że od 15 listopada 2008 r. do 3 sierpnia 2011 r. wydane były m.in. dwie decyzje odmawiające ustalenia warunków zabudowy dla budowy domów jednorodzinnych, z uwagi na położenie działek w OOU z 2007 r. (zgodnie z rozporządzeniem budowa domów jednorodzinnych była tam zabroniona). Jednak mec. Howaniec punktuje, że oświadczenie wójta obejmuje również okres sprzed orzeczeń NSA, kiedy rozporządzenie o utworzeniu OOU z 2007 r. z całą pewnością obowiązywało. Przy tym wymienia decyzję z 11 lutego 2010 r. dla inwestycji polegającej na budowie domu mieszkalnego, w której treści wójt stwierdził, że OOU z 2007 r. nie obowiązuje.

– Twierdzenie portów, że nie doszło do trwałego niestosowania rozporządzenia wojewody przez sądy i organy administracji publicznej, jest nieporozumieniem. Nie jest mi znany jakikolwiek przypadek przyznania wyrokiem sądowym czy też dobrowolnie przez stronę pozwaną (Porty Lotnicze) odszkodowania na podstawie tego aktu. Symptomatyczne jest, że PP „Porty Lotnicze" na poparcie swojego twierdzenia nie przedstawiają żadnego dowodu, który mógłby to potwierdzać – podkreśla.

Prawnik przekonuje, że obecne orzeczenia zapadają już na gruncie uchwały z 2011 r.

– Z co najmniej kilkuset spraw wytoczonych na gruncie OOU z 2007 r. w zdecydowanej większości mieszkańcy – działając w zaufaniu do sądów powszechnych i organów administracji – nie zaskarżyli orzeczeń oddalających powództwa z uwagi na brak obowiązywania OOU z 2007 r. – tłumaczy dalej Howaniec.

Jak podkreśla, sądy powszechne oddalając pozwy, powoływały się nie tylko na orzeczenia NSA, ale i zaświadczenia wojewody mazowieckiego, pisma Urzędu Marszałkowskiego czy pisma rzecznika praw obywatelskich.

– Wszystkie te organy i jednolicie sądownictwo administracyjne uznały brak obowiązywania OOU z 2007 r. z dniem 15 listopada 2008 r. – puentuje.

Oznaczałoby to więc, że mieszkańcy obszaru mieli więcej czasu na dochodzenie swoich roszczeń.

Obowiązywał, czy nie?

Rzecznik praw obywatelskich o rozporządzeniu wojewody mazowieckiego z 2007 r. (RPO-637044-IV/09/KS):

- 15 listopada 2008 r. nastąpiła zmiana treści art. 135 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska powodująca, że obszar ograniczonego użytkowania tworzony dotychczas przez wojewodę w drodze rozporządzenia po nowelizacji tworzony jest przez sejmik województwa w drodze uchwały
- ponieważ ustawa nowelizująca ustawę Prawo ochrony środowiska nie zachowała w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie tego artykułu, zatem utraciły one moc
- skoro rozporządzenie nr 50 wojewody mazowieckiego nie obowiązuje, to do czasu podjęcia przez sejmik województwa odpowiedniej uchwały nie obowiązują również ograniczenia wynikające z jego przepisów.

Dla jakich – poza lotniskami – przedsięwzięć może zostać utworzony obszar ograniczonego użytkowania

