

Ewa Kacprzak-Szymańska

Problematyka obszaru ograniczonego użytkowania w orzeczeniach sądów cywilnych

Rocznik Samorządowy 2, 80-96

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Kacprzak-Szymańska, *Problematyka obszaru ograniczonego użytkowania w orzeczeniach sądów cywilnych*, „Rocznik Samorządowy” 2013, tom 2, ISSN: 2300-2662, ss. 80-96.

Ewa Kacprzak-Szymańska, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Problematyka obszaru ograniczonego użytkowania w orzeczeniach sądów cywilnych

The issues related to the area of limited usufruct in the adjudications of the civil courts

tekst przesłany do redakcji 4 listopada 2013 roku, zrecenzowany 17 lutego i 18 marca 2014 roku, zaakceptowany do druku 18 marca 2014 roku

Streszczenie: Niniejsze opracowanie jest poświęcone problematyce związanej z funkcjonowaniem obszarów ograniczonego użytkowania w Polsce na tle orzeczeń sądowych. Autorka dokonała przeglądu wybranych orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących podejmowanego tematu. Opracowanie koncentruje się na problemie obowiązywania aktów prawa miejscowego i kwestii odpowiedzialności w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania.

Słowa kluczowe: obszar ograniczonego użytkowania.

Summary: This text discusses the issues related to the functioning of the areas of limited usufruct in Poland in connection with the judicial decisions. The author has reviewed selected judgments of the Supreme Court that concern undertaken subject. The study concentrates on the problem of the validity of local law and the issue of liability in connection with the establishment of the limited usufruct.

Key words: area of limited usufruct



1. Wstęp

Powszechny i pożądaný obecnie rozwój transportu lotniczego przynosi daleko idące korzyści dla ogółu społeczeństwa. Możliwość szybkiego przemieszczania się czy przesyłania towarów w krótkim czasie jest zjawiskiem korzystnym z ekonomicznego punktu widzenia. Z tego względu większe miasta dążą do budowy nowych lub rozbudowy istniejących lotnisk. W zrealizowanej przez Instytut Lotnictwa wizji rozwoju Systemu Transportu Małymi Samolotami założono, że w najbliższych 10 latach, każde z 16 województw będzie posiadało co najmniej jeden port lotniczy, a około 2050 roku w Polsce może funkcjonować 380 lotnisk obsługujących mały ruch pasażerski¹. Przedstawione plany wyglądają bardzo obiecująco, jednak funkcjonowanie lotnisk oprócz niekwestionowanych korzyści niesie za sobą również wiele niedogodności. Poza zanieczyszczeniem środowiska spalinami wydobywającymi się z samolotów, szczególnie uciążliwa jest emisja hałasu na poziomie przewyższającym dopuszczalne normy.

2. Ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku² starty, lądowania i przeloty statków powietrznych w zależności od położenia i rodzaju nieruchomości nie powinny przekraczać norm od 40 do 60 decybeli (dB). Natomiast silniki samolotów wytwarzają hałas o natężeniu 120 dB w ich pobliżu, a pod trasami przelotu od 70 do 105 dB³. Z tych danych wynika, że nie jest możliwe ograniczenie negatywnego oddziaływania lotniska do granic nieruchomości na której jest ono zlokalizowane, tym samym nie jest możliwe zachowanie odpowiednich standardów akustycznych na terenie je otaczającym. Zgodnie z artykułem 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej u.p.o.ś.) jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶ (dalej ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku)⁷ – albo z analizy porealizacyjnej⁷ wynika, że mimo zastosowania dostępnych

rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, wtedy dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Z ustawowego wyliczenia kategorii instalacji dla których tworzy się obszar ograniczonego oddziaływania wynika, że odstępstwo od obowiązku zachowania standardów jakości środowiska poza terenem do którego podmiot wywołujący emisję ma tytuł prawny, może dotyczyć tylko instalacji służących do prowadzenia działalności mającej cechy użyteczności publicznej⁸. Administracyjny charakter przepisów, w których dopuszcza się niektóre zakłócenia wskazuje na to, że ich bezpośrednim celem jest określony interes publiczny⁹.

Obszary te, dla przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na otoczenie, są obecnie tworzone przez sejmik województwa w drodze uchwały. W akcie tym określa się granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów, wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej, albo przeglądu ekologicznego. W tym miejscu warto zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) wydał orzeczenie, w którym stwierdził, że w procesie tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania mogą zostać wykorzystane wszystkie materiały równoważne z przeglądem ekologicznym¹⁰. Jednak pogląd ten spotkał się z krytyką. Adrianna Miler stwierdziła, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do formułowania tego typu wniosków¹¹. Krzysztof Gruszecki dostrzegł zaś, że gdyby intencją ustawodawcy było rozszerzenie katalogu środków dowodowych, to wynikałoby to z treści artykułu 135 ust. 1 u.p.o.ś., gdzie wyliczenie środków dowodowych miałyby charakter przykładowy lub wynikałoby z niego, że inne dowody też są dopuszczalne¹². Przedmiotowy obszar powinien być więc tworzony tylko w oparciu o dowody wymienione w artykule 135 ustę 1 u.p.o.ś., to jest przegląd ekologiczny, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo analizę porealizacyjną.

3. Problem obowiązywania aktów ustanawiających obszary ograniczonego użytkowania

Istotnych trudności w orzekaniu przysporzyła kwestia obowiązywania aktów ustanawiających obszary ograniczonego użytkowania. Początkowo obszary te były tworzone przez wojewodę w drodze rozporządzenia, natomiast od 2008 roku na mocy artykułu 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej¹³ (dalej ustawa zmieniająca) zmieniono treść artykułu 135 ust. 2 u.p.o.ś. i obszary te są tworzone przez sejmik województwa w drodze uchwały. Z powyższego względu dla rozstrzygnięć wnoszonych na podstawie rozporządzeń wojewody ustanawiających obszar ograniczonego użytkowania dla lotniska, sądy I i II instancji w wielu przypadkach orzekały o oddaleniu powództwa. Powodem takich decyzji było uznanie przez sądy, że rozporządzenie wojewody nie obowiązuje w związku ze zmianą artykułu 135 ust. 2 u.p.o.ś. sądząc, że skoro po zmianie ustawy inny organ jest upoważniony do wydania aktu, to rozporządzenie wojewody w związku z tą zmianą straciło moc. Orzeczenia Sądu Najwyższego nie podzieliły takiego stanowiska¹⁴. Szczególnie w wyroku II CSK 586/11, w którym znalazło się najszersze uargumentowanie kwestii obowiązywania aktu wydanego przez wojewodę, Sąd Najwyższy wskazał, że istnieją co najmniej trzy powody dla których nie można zaaprobować stanowiska sądów niższej instancji. Po pierwsze wskazał, że artykuł 135 u.p.o.ś. ulegał kilkakrotnym zmianom, a jedną z istotniejszych była zmiana organu upoważnionego do ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania i zauważył, że ustawodawca w artykule 47 ust. 2 ustawy zmieniającej rozwiązał tę sprawę przewidując, że do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organ przejmujący zadania i kompetencje na podstawie tej ustawy zachowują moc obowiązującą dotychczasowe akty prawa miejscowego. Następnie stwierdzono, że zmiany artykułu 135 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. nie mają charakteru merytorycznego, ale wynikają z konieczności dostosowania treści tego przepisu do regulacji zawartej w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku wydanej w celu dostosowania polskiego prawa do regulacji unijnych. Zmianą dokonaną w 2008 roku wprowadzono nową regulację dotyczącą postępowania w sprawie oceny

oddziaływania na środowisko, uchylając niektóre przepisy będące wcześniej podstawą dla artykułu 135 u.p.o.ś.. W tym przypadku ustawodawca nie określił obowiązywania przepisów wykonawczych, co nie przesądza faktu obowiązywania rozporządzenia wojewody. Powyższe wnioski Sąd Najwyższy uzasadniał – wyrażonym w artykule 173 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – nakazem stosowania, do czasu wydania nowego rozporządzenia Rady Ministrów, w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 roku¹⁵. Sąd Najwyższy zauważył, że nowelizacja art. 135 u.p.o.ś. nie zmieniła rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do raportu o oddziaływaniu na środowisko, dlatego tak samo w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.¹⁶, do takich przedsięwzięć zaliczone jest lotnisko. Oznacza to, że zarówno przed nowelizacją, jak i po nowelizacji obszary ograniczonego użytkowania tworzy się dla identycznych przedsięwzięć, które znacząco oddziałują na środowisko. Z tego powodu nie można twierdzić, że po nowelizacji artykułu 135 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. odpadła podstawa prawna dla utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska. W takim przypadku rozporządzenie Wojewody ustanawiające obszar ograniczonego użytkowania obowiązuje do czasu podjęcia uchwały w przedmiotowej kwestii przez sejmik wojewódzki. Sąd Najwyższy wskazał również na regulację zawartą w § 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej¹⁷. Stanowi ona, że w przypadku gdy 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, taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. Zmiana artykułu 135 u.p.o.ś. zmieniła treść przepisu upoważniającego, jednak w tym przypadku artykuł 47 ust. 2 ustawy zmieniającej rozstrzygnął o obowiązywaniu rozporządzenia wojewody wydanego na podstawie artykułu 135 u.p.o.ś.

Oprócz powyższych argumentów, opowiedziano się za obowiązywaniem rozporządzenia wojewody ze względu na wykładnię celowościową. W przypadku utraty mocy obowiązującej przedmiotowego rozporządzenia dochodzenie roszczeń przez osoby, których nieruchomości znalazły się w obszarze ograniczonego użytkowania, na podstawie art. 129 u.p.o.ś. zależałoby od podjęcia uchwały przez sejmik wojewódzki. Uzależnienie dochodzenia roszczeń wynikających z artykułu 129 u.p.o.ś. od wydania przez sejmik województwa uchwały, w sytuacji gdy uprzednio został ustanowiony obszar ograniczonego użytkowania byłoby w sprzeczności z ochroną prawną własności przewidzianą w artykule 64 Konstytucji RP¹⁸. Stwierdza się, że właściciel, któremu w artykule 129 ust. u.p.o.ś. przyznano ochronę, w przypadku utraty wartości jego nieruchomości ze względu na fakt istnienia w pobliżu lotniska, nie może być jej pozbawiony z powodu niepodjęcia uchwały przez sejmik wojewódzki.

Ponadto można wskazać, że w przypadku braku obowiązującego aktu ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, właściciel nieruchomości narażonej na znoszenie emisji hałasu mógłby przeciwstawić się działaniom uznanym za bezprawne na podstawie artykułu 174 ust. 1 u.p.o.ś. Artykuł ten stanowi, że eksploatacja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska.

4. Związek pomiędzy ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania a odpowiedzialnością odszkodowawczą

W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w artykule 129 u.p.o.ś. przewidziano środki ochrony prawnej interesów właścicieli terenów objętych obszarem ograniczonego użytkowania. Jeżeli korzystanie z nieruchomości 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. Ponadto, właściciel takiej nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, gdzie szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. W artykule 136 ust. 3 u.p.o.ś.

uściślono, że szkodą są także koszty poniesione w celu wypełnienia wymagań technicznych przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie. Powyższe roszczenia przysługują również użytkownikom wieczystym, a dochodzić ich można w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Instrumenty prawa administracyjnego pełnią najważniejszą rolę w prawie ochrony środowiska, natomiast prawo cywilne odgrywa tu rolę wspomagającą regulacje administracyjne¹⁹. Artykuł 322 u.p.o.ś. stanowi, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Pomimo, że ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania następuje na mocy u.p.o.ś. przez wydanie aktu prawa miejscowego, w świetle artykułu 136 u.p.o.ś. właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne, gdyż sprawy te są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego²⁰ (dalej K.p.c.). Wszelkie roszczenia w omawianych kwestiach należy więc wnosić przed sądy powszechne.

Problemem ujawniającym się w orzeczeniach sądowych jest rozstrzygnięcie zagadnienia związku między ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania a obniżeniem wartości nieruchomości. W tej materii Sąd Najwyższy nie wypowiedział się jednomyślnie. W dwóch postanowieniach stwierdził, że odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości nie przysługuje za jakiegokolwiek ograniczenie w sposobie korzystania z niej, dotyczące nieruchomość z powodu znalezienia się w obszarze ograniczonego użytkowania, ale tylko za wynikające z zakresu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wskazanych w akcie prawa miejscowego, tworzącego obszar ograniczonego użytkowania²¹. Ograniczenie to może dotyczyć tylko dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub sposobu zgodnego z dotychczasowym. Ponadto Sąd stwierdził, że skoro ograniczenia zawarte w rozporządzeniu wojewody nie dotyczą bezpośrednio właścicieli nieruchomości, to znaczy że ograniczenie w korzystaniu nie dotyczą bezpośrednio właścicieli nieruchomości, to znaczy że ograniczenie w korzystaniu nie nastąpiło. Na przykład w akcie

ustanawiającym przedmiotowy obszar można zatwierdzić m.in. zakaz zabudowy ponad pewną wysokość, a skoro właściciel nieruchomości objętej tym aktem nie ma zamiaru wybudowania obiektu wyższego niż wskazany, to w świetle przytaczanego orzeczenia nie nastąpiło ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości. Również podnoszony jest pogląd, że samo znalezienie się nieruchomości w obszarze ograniczonego użytkowania nie powoduje sytuacji, w której należy się odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości. Jednakże w doktrynie i kolejnych przytaczanych orzeczeniach Sądu Najwyższego zaprezentowany został pogląd odmienny²². Bartosz Rakoczy i Krystyna Klenowska słusznie zauważyli, że ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania zawsze stanowi formę ograniczenia prawa własności²³. To ograniczenie następuje przed wydaniem aktu prawa miejscowego ustalającego powstanie obszaru, gdyż najpierw właściciel jest narażony na hałas emitowany przez działalność lotniska, a dopiero następnie w drodze procedury administracyjnej jest wydawany odpowiedni akt, stwierdzający że na danym terenie nie ma możliwości utrzymania odpowiednich standardów akustycznych. Sąd Najwyższy w przytaczanych orzeczeniach wskazał, że związek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania z obniżeniem wartości nieruchomości należy rozumieć szeroko. Jest to następstwo ograniczeń przewidzianych w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru, szczególnie ograniczeń w zabudowie, oraz obniżeniu wartości nieruchomości wynikających z tego, że na skutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zawężenia granic własności i tym samym dochodzi do uszczerbku wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości. Sąd w tym miejscu przytoczył art. 140 Kodeksu cywilnego²⁴ (dalej jako: K.c.) stanowiący, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Ponadto, w omawianym orzeczeniu, przytoczony został artykuł 144 K.c., stanowiący, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia

nieruchomości i stosunków miejscowych. Konkludując, właściciel który przed wejściem w życie rozporządzenia wojewody, a obecnie uchwały sejmiku wojewódzkiego mógł żądać zaniechania immisji w postaci hałasu przekraczającego standard ochrony środowiska, w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania został pozbawiony takiej możliwości. Szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie artykułu 129 ust. 2 p.o.ś. jest obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że właściciel będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje. Artykuł 135 u.p.o.ś. przewidujący ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania jest wyjątkiem od zasady wyrażonej artykule 144 ust. 1 u.p.o.ś., zgodnie z którą eksploatacja instalacji w rozumieniu artykułu 3 pkt. 6 u.p.o.ś. nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Wyjątek ten polega na ustaleniu obszaru ograniczonego użytkowania, na którym instalacja może powodować przekroczenie standardów. Objęcie nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania zawsze będzie więc skutkowało obniżeniem wartości nieruchomości. W literaturze występują poglądy, że biegli rzeczoznawcy mogą mieć problemy z rozgraniczeniem postępowania dowodowego w zakresie szkody spowodowanej wejściem w życie aktu prawa miejscowego, od szkody wywołanej uciążliwym sąsiedztwem lotniska wywołującym hałas²⁵. Również przytacza się pogląd, że zmniejszenie wartości nieruchomości występuje równolegle, lecz z różnych przyczyn. Pierwszą jest hałas, a kolejną utworzony w konsekwencji wytwarzania hałasu obszar ograniczonego użytkowania²⁶. W orzeczeniu III CZP 129/09 Sąd Najwyższy uznał, że takie rozszczepienie jest sztuczne, co zyskuje również aprobatę autorki, gdyż trudno wyobrazić sobie sytuację w której lotnisko emituje hałas przekraczający dopuszczalne normy, a nie został wydany akt ustanawiający obszar ograniczonego użytkowania, bądź akt został wydany dla terenu na którym nie są odczuwalne skutki emisji hałasu.

W przytoczonym orzeczeniu Sąd ponadto wskazał, że z artykułu 129 ust. 2 u.p.o.ś. wynika, że szkodą jest także zmniejszenie wartości nieruchomości w odniesieniu do pojęcia straty ujętego w artykule 361 § 2 K.c. który stanowi, że przypadku braku odmiennego przepisu stwierdzającego, że zobowiązany do odszkodowania ponosi

odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania z którego szkoda wynikła, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł oraz korzyści, które mógłby osiągnąć gdyby mu szkody nie wyrządzono. Sąd akcentował, że przez szkodę rozumie zmniejszenie aktywów i obniżenie wartości nieruchomości, co stanowi wymierną stratę, niezależną od tego czy właściciel zbył nieruchomość, czy też wcale nie zamierza tego zrobić. Samo ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania skutkuje wieloma czasem potencjalnymi ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, co nie pozostaje bez związku z jej wartością.

Na podstawie artykułu 136 ust. 2 u.p.o.ś. obowiązującym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, czyja działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Prezentowany jest pogląd, że w świetle artykułu 136 ust. 2 u.p.o.ś. w związku z artykułem 134 u.p.o.ś. obowiązującym do takiego odszkodowania może być jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa jako podmiot publicznoprawny, którego organ wydał akt prawa miejscowego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania²⁷. W ocenie autorki powyższy pogląd jest nietrafny, gdyż artykuł 134 jest umiejscowiony w Dziale IX u.p.o.ś. zatytułowanym: „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska”, Rozdziale drugim o tytule: „Ograniczenia związane z ochroną zasobów środowiska” i dotyczy on ograniczeń wymienionych enumeratywnie w artykule 130 tego rozdziału. Natomiast artykuł 136 u.p.o.ś. nie bez przyczyny ustawodawca umieścił w Rozdziale trzecim tego samego działu zatytułowanym: „Obszary ograniczonego użytkowania”, do których się on odnosi. Odpowiedzialnym za wprowadzenie przedmiotowych obszarów na podstawie artykułów 135 i 136 ust. 2 u.p.o.ś. jest lotnisko, dla którego mimo zastosowania dostępnych rozwiązań nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Wydanie aktu ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania jest następstwem działalności lotniska. Ponadto należy zauważyć, że Skarb Państwa jest odpowiedzialny za wypłatę odszkodowania tylko w przypadku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotnisk wojskowych. Co do kwestii podmiotu odpowiedzialnego za wypłatę odszkodowania pojawiło się jeszcze jedno zagadnienie. Pełnomocnicy lotniska w jednej ze spraw podnieśli, że

odpowiedzialną za hałas w świetle artykułów 206 i 207 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze²⁸ jest osoba eksploatująca statki powietrzne. Jednak Sąd Najwyższy nie musiał się odnieść do tego zagadnienia, gdyż Sąd Okręgowy, którego w innej sprawie dotyczyła skarga kasacyjna, stwierdził bezpodstawność takiego poglądu²⁹.

Ponadto problematyczną okazała się kwestia, czy w przypadku odpowiedzialności lotnisk ma zastosowanie artykuł 435 K.c. rozstrzygający, czy lotnisko jest jednostką organizacyjną wprawianą w ruch siłami przyrody. W stanowiskach Sądu Najwyższego pojawiły się dwa poglądy. Według jednego podstawą roszczenia o naprawienie szkody, w postaci zmniejszenia wartości nieruchomości, w związku z emisją hałasu przez lotnisko dla którego utworzono obszar ograniczonego użytkowania jest artykuł 435 K.c. w związku z artykułem 322 ust. 2 u.p.o.ś³⁰. Ponadto zauważa się, że związek przyczynowy pomiędzy ruchem przedsiębiorstwa a szkodą występuje już wtedy, gdy uszczerbek następuje w wyniku zdarzenia funkcjonalnie powiązanego z działalnością przedsiębiorstwa³¹. Oznacza to, że pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości na skutek dozwolenia emitowania hałasu, wpływającego na pogorszenie komfortu życia nie spełnia przesłanki z artykułu 129 u.p.o.ś., którą można ocenić już w momencie opublikowania aktu zawierającego ograniczenia lub w krótkim okresie jego obowiązywania. Drugi pogląd stanowi, że przewidziana w artykule 129 u.p.o.ś. odpowiedzialność odszkodowawcza obejmuje także te szkody, które wynikają z przekroczenia standardów jakości środowiska w zakresie emitowanego hałasu i w tym przypadku nie ma podstawy do zastosowania artykułu 435 K.c.³². Wydaje się, że drugi pogląd bardziej zasługuje na aprobatę, tym bardziej że obecnie obserwuje się obiektywizację cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej w ochronie środowiska, czyli uniezależnienie jej od kwestii winy czy bezprawności. Zdaniem autorki artykuł 435 k.c. może być stosowany w przypadkach, gdy odszkodowanie nie ma związku z ograniczeniami wynikającymi z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Przepis ten znajduje zastosowanie w związku z artykułem 322 u.p.o.ś., który stanowi że do odpowiedzialność za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy K.c. jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

5. Zakończenie

Z funkcjonowaniem obszarów ograniczonego użytkowania związanych jest wiele problemów, jednak tylko najczęściej pojawiające się w orzeczeniach Sądu Najwyższego zostały omówione w niniejszym artykule. Autorka pominęła kwestię żądania wykupienia nieruchomości, gdyż ta praktycznie nie pojawiła się w roszczeniach wnoszonych przeciwko lotniskom w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Natomiast koszty rewitalizacji akustycznej zazwyczaj były zasądzone zgodnie z opiniami biegłych rzeczoznawców i nie nasuwały problemów³⁴.

W przypadku konieczności znoszenia różnego rodzaju immisji należy pamiętać, że własność nie jest prawem absolutnym. Ochrona własności oznacza całokształt środków społecznych służących bezpośrednio, bądź pośrednio ochronie ekonomicznych stosunków własności³⁵. Tak też jest w przypadku hałasu emitowanego przez lotniska. Ze względu na fakt, że lotniska są przedsięwzięciami użyteczności publicznej, wprowadza się dla nich obszar ograniczonego użytkowania, aby wytwarzane emisje hałasu nie były bezprawne. Jednak ustawodawca pozwala zaspokoić roszczenia właścicieli nieruchomości, pokrzywdzonych przez działanie lotniska, wypłaceniem odszkodowania.

[1] K. Piwek, *Analiza kierunków potencjalnego rozwoju sieci lotnisk lokalnych w Polsce*, Warszawa 2010, ss. 145.

[2] Dz.U. z 2007 r. Nr 120, poz. 826.

[3] F. Maciak, *Ochrona i rekultywacja środowiska*, Warszawa 2003, s. 55.

[4] Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.

[5] Przegląd ekologiczny w świetle u.p.o.ś. wykonuje się dla podmiotu eksploatującego instalację mogącą znacząco wpływać na środowisko lub podmiotu korzystającego ze środowiska np. dla drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska lub portu. Nakaz sporządzenia przeglądu ekologicznego może zostać orzeczony w drodze decyzji starosty lub marszałka województwa. Powinien on oceniać wpływ instalacji na sąsiadujące nieruchomości, określać oddziaływanie na środowisko, opisywać działania zapobiegające oddziaływaniu na środowisko, jak również wskazywać czy dla instalacji konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania.

[6] Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.

- [7] Obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej wynika z u.p.o.ś i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku . Jest to opracowanie mające na celu porównanie prognozowanych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko z rzeczywistym oddziaływaniem, badanym w trakcie eksploatacji.
- [8] M. Górski, *Obszar ograniczonego użytkowania* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 216.
- [9] S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 93.
- [10] OSK 1151/04, OSP 2005, zesz. 11, poz. 127.
- [11] Glosa A. Miler do orzeczenia NSA z dnia 4 listopada 2004 r., OSK1151/04, OSP 2005, zesz. 11, poz. 127.
- [12] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska: Komentarz*, Warszawa 2008, s. 317.
- [13] Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462.
- [14] Wyrok SN z 25 maja 2012 r., ICSK509/11; wyrok SN z 15 czerwca 2012 r., II CSK586/11; wyrok SN z 15 czerwca 2012 r., II CSK436/11.
- [15] Dz.U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573.
- [16] Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz.1397.
- [17] Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.
- [18] Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- [19] Zob. W. Radecki, *Problemy prawne ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska, Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001, s. 308.
- [20] Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- [21] Wyrok SN z 12 grudnia 2008 r., II CSK367/08; wyrok SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 565/08.
- [22] Wyrok SN z 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09; wyrok SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08; wyrok SN z 25 maja 2012 r., I CSK 509/11.
- [23] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 276; K. Klenowska, *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z funkcjonowaniem lotnisk w Polsce*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 444.
- [24] Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- [25] E. Stawicka, *Czy artykuł 129 Ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów*, „Palestra” 2012, nr 11/12, s. 205.
- [26] Zob. K. Klenowska, *Wybrane...*, s. 444.
- [27] Ibidem, s. 446.

- [28] Dz.U. z 2012 r. poz. 933 z późn. zm.
- [29] Wyrok SN z 25 maja 2012 r., I CSK 509/11.
- [30] Wyrok SN z 12 grudnia 2008 r., II CSK 367/08; wyrok SN z 25 maja 2009 r., II CSK 565/08.
- [31] Wyrok SN z 9 maja 2008 r., III CSK 360/07.
- [32] Wyrok SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08; postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r. III CZP 128/09.
- [33] W. Radecki, *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, op. cit., s. 316.
- [34] Rewitalizacja akustyczna: przystosowanie budynków do nadmiernego hałasu, podwyższenie ich izolacji akustycznej zgodnie z wymogami prawa budowlanego.
- [35] T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negotaria)*, Warszawa 1969, s. 13.

Bibliografia

Literatura

- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negotaria)*, Warszawa 1969.
- Górski M., *Obszar ograniczonego użytkowania*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska: Komentarz*, Warszawa 2008.
- Klenowska K., *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z funkcjonowaniem lotnisk w Polsce*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K.Sobieraj, Lublin 2011.
- Maciak F., *Ochrona i rekultywacja środowiska*, Warszawa 2003.
- Miler A., *Glosa do orzeczenia NSA z dnia 4 listopada 2004 r.*, OSK1151/04, OSP 2005, zesz. 11, poz. 127.
- Piwek K., *Analiza kierunków potencjalnego rozwoju sieci lotnisk lokalnych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Problemy prawne ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska, Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001.

Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008.

Stawicka E., *Czy artykuł 129 Ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów*, „Palestra” 2012, nr 11/12.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. Nr 62 poz. 627, tekst jednolity Dz. U. 2013 poz. 1232 z późn. zm.

Ustawa 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 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 933 z późn. zm.

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, tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573.

Rozporządzenie Ministra Środowiska dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, Dz.U. z 2007 r. Nr 120, poz 826 z późn. zm.

Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2008 r. III CSK 360/07, Lex nr 424387.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r. II CSK 367/08, niepublikowany.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r. II CSK 546/08, Biuletyn SN 7/2009.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r. II CSK 565/08, niepublikowany.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, Biuletyn SN 10/2012.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2012 r. II CSK 436/11, LEX nr 1232234 .

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2012 r. II CSK 586/11, niepublikowany.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. III CZP 128/09, LEX nr578138.

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04 listopada 2004 r. OSK 1151/04, OSP 2005, zesz.11, poz. 127.

Bibliography

1. Ciechanowicz-Mclean, J., Bukowski, Z. & Rakoczy, B. (2007). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa.
2. Dybowski, T. (1969). *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negotaria)*. Warszawa.
3. Górski, M. (2009). Obszar ograniczonego użytkowania. In: Górski, M. eds. (2009). *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa.
4. Gruszecki, K. (2008). *Prawo ochrony środowiska: Komentarz*. Warszawa.

5. Klenowska, K. (2011). Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z funkcjonowaniem lotnisk w Polsce. In: Rudnicki, M., Haładaj, A. & Sobieraj K. eds. (2011). *Europeizacja prawa ochrony środowiska*. Lublin.
6. Maciak, F. (2003). *Ochrona i rekultywacja środowiska*. Warszawa.
7. Piwek, K. (2010). *Analiza kierunków potencjalnego rozwoju sieci lotnisk lokalnych w Polsce*. Warszawa.
8. Radecki, W. (2001). Problemy prawne ochrony środowiska. In: Górka, K., Poskrobko, B. & Radecki, W. eds. (2001). *Ochrona środowiska, Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Warszawa.
9. Rudnicki, S. (2008). *Własność nieruchomości*. Warszawa.
10. Stawicka, E. (2012). Czy artykuł 129 Ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów. *Palestra*, 11/12.

Mgr Ewa Kacprzak-Szymańska: prawnik, doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, e-mail: ewa.kacprzak_szymanska@op.pl
