

POSTANOWIENIE

21 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Kamil Zaradkiewicz

na posiedzeniu niejawnym 21 lutego 2025 r. w Warszawie

w sprawie z powództwa E.K. i P.K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Rejonowemu Zarządowi Infrastruktury w
Bydgoszczy

o odszkodowanie,

na skutek skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Rejonowego Zarząd Infrastruktury w
Bydgoszczy

od wyroku Sądu Okręgowego w Sieradzu I Wydział Cywilny

z 6 grudnia 2023 r., I Ca 535/23,

1) odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

**2) zasądza od Skarbu Państwa - Szefa Rejonowego Zarządu
Infrastruktury w Bydgoszczy na rzecz E.K. i P.K. kwotę 2700 (dwa
tysiące siedemset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych
za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia
orzeczenia pozwanemu do dnia zapłaty.**

[M.O.]

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 6 grudnia 2023 r. Sąd Okręgowy w Sieradzu w sprawie
z powództwa E.K., P.K. i M.K. przeciwko Skarbowi Państwa – Rejonowemu
Zarządowi Infrastruktury w Bydgoszczy o odszkodowanie, na skutek apelacji

pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w Łasku z 27 lipca 2023 r., I C 1818/18, oddalił apelację (pkt I), zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwoty po 900 zł z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (pkt II).

Pozwany, zastępowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu II instancji, zaskarżając ten wyrok w części, tj. odnośnie do punktu I oddalającego apelację pozwanego w zakresie punktów 1 i 2 wyroku Sądu I instancji oraz odnośnie do punktu II w zakresie, w jakim zasądzone zostały koszty procesu w postępowaniu apelacyjnym na rzecz powodów E.K. oraz P.K.

Uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący wskazał, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, które pozwany sformułował w formie następującego pytania: czy właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania (dalej jako: „o.o.u.”), jednak bez związku ze szczegółowymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 54, dalej jako: „p.o.ś.”), przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 tej ustawy. Skarżący kasacyjnie wskazał, że tożsame zagadnienie prawne zostało przedstawione do rozpoznania składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem SN z 28 października 2022 r., II CSKP 678/22.

Powodowie złożyli odpowiedź na skargę kasacyjną pozwanego, w której wnieśli o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie, oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wniesiona przez pozwanego nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

W dniu 6 listopada 2024 r. została podjęta uchwała przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego o następującej treści: „Właścicielowi nieruchomości,

której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a tej ustawy” (III CZP 27/24).

Zagadnienie prawne sformułowane przez skarżącego zostało już zatem rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy (jedynie ubocznie należy wskazać, że w kierunku przeciwnym do postulowanego w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania). Mimo że uchwale tej nie nadano mocy zasady prawnej, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko w niej wyrażone i nie dostrzega potrzeby ponownego rozstrzygnięcia wskazanego wyżej zagadnienia.

W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały Sąd Najwyższy wskazał m.in., że treść i systematyka przepisów p.o.ś. prowadzi do wniosku, że przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 129 ust. 2 tej ustawy, należy rozumieć zastosowanie jakiegokolwiek instrumentu przewidzianego w Dziale IX Tytułu II tej ustawy. Tytuł tego działu brzmi: „Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska” i wynika z tego, że zastosowanie jakiegokolwiek z przewidzianych w nim instrumentów, a więc także ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, stanowi przewidziane przez ustawodawcę ograniczenie.

Sąd Najwyższy podkreślił również, że z art. 129 ust. 2 p.o.ś. wyraźnie wynika, że zdarzeniem uzasadniającym powstanie roszczenia odszkodowawczego jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Nie jest wskazane, czy chodzi o konkretny przejaw takiego ograniczenia (nałożenie na właściciela nieruchomości konkretnych nakazów lub zakazów), czy też o wszelką postać ograniczenia, choćby potencjalnego.

Umieszczenie art. 129 ust. 2 p.o.ś. wśród przepisów ogólnych przemawia na rzecz drugiej opcji. Oznaczałoby to, że jeśli tylko nastąpi ingerencja w uprawnienia właściciela nieruchomości skutkująca powstaniem po jego stronie szkody, to na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. będzie mógł on dochodzić odszkodowania. Objęcie nieruchomości o.o.u. stanowi samo przez się ograniczenie praw właściciela.

Wynika to już choćby z nazwy tej strefy, ale także z uniemożliwienia właścicielowi zwalczania immisji (np. hałasu) w sposób do tego właściwy – umieszczenie nieruchomości w tej strefie w pewnym zakresie „legalizuje” immisje. Wnioski płynące z wykładni językowej wskazują zatem, że samo objęcie nieruchomości o.o.u. uzasadnia dochodzenie odszkodowania, jeśli właściciel nieruchomości wykaże wysokość szkody z tego wynikającej.

W ramach wykładni systemowej za celowe Sąd Najwyższy uznał zestawienie ustępów 1 i 2 art. 129 p.o.ś. Zgodnie z art. 129 ust. 1 p.o.ś. prawo żądania wykupu całości lub części nieruchomości przysługuje właścicielowi „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”. Artykuł 129 ust. 2 p.o.ś. jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej przewiduje natomiast jedynie ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, bez konieczności spełnienia dalszych przesłanek w postaci niemożliwości lub ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Zestawienie tych przepisów prowadzi do wniosku, że przesłanki korzystania z odpowiednich uprawnień nie są identyczne, gdyż ustawodawca sformułował je w odmienny sposób. Przyjęcie takiego samego rozumienia przepisów o różnej treści byłoby sprzeczne z wyraźną wolą ustawodawcy.

Sąd Najwyższy wskazał dalej, że utworzenie o.o.u. legalizuje podejmowanie na tym terenie działań, za które na ogólnych zasadach ponoszona byłaby odpowiedzialność i którym właściciel nieruchomości mógłby zapobiec lub je zwalczać. W szczególności chodzi o immisje, które w związku z objęciem nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania nie mogą być zwalczane we właściwy sposób. Niewątpliwie dochodzi w ten sposób do ingerencji w prawo własności właścicieli nieruchomości znajdujących się na tym obszarze już choćby przez to, że innym „wolno więcej” w odniesieniu do ich nieruchomości. Jednakże, choć Konstytucja chroni prawo własności, to nie wyklucza *a limine* ingerencji w to prawo. Wymaga jednak oceny, czy przewidziana w p.o.ś. ingerencja w prawo własności jest zgodna z ustawą zasadniczą, a w szczególności ustalenia, przy jakiej wykładni przepisów taka zgodność nie budziłaby wątpliwości.

Jak zauważył Sąd Najwyższy, najdalej idącą ingerencją w prawo własności jest wywłaszczenie, które jest pozbawieniem, a nie tylko ograniczeniem tego prawa. Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie przy spełnieniu dwóch kryteriów: po pierwsze, powinno być ono uzasadnione celami publicznymi oraz, po drugie, nastąpić za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Kryteria dotyczące wywłaszczenia powinny znaleźć zastosowanie do innych niż pozbawienie własności jej ograniczeń wprowadzanych w drodze ustawy. Oznacza to, że dokonując wykładni przepisów dotyczących ograniczania prawa własności, należy dążyć do tego, aby wyprowadzona z nich norma prawa spełniała właśnie wskazane kryteria.

W konsekwencji Sąd Najwyższy stwierdził, że wykładnia prokonstytucyjna p.o.ś. wymaga, aby właściciele nieruchomości objętych o.o.u. dostawali słuszne odszkodowanie oraz aby włączenie nieruchomości do takiego obszaru realizowało cele publiczne.

Odmienne, zawężająca wykładnia art. 129 ust. 2 p.o.s., ograniczająca prawo do odszkodowania tylko do przypadków, gdy z włączeniem konkretnej nieruchomości do OOU łączyłoby się nałożenie na właściciela takiej nieruchomości określonych nakazów i zakazów, nie byłaby, w ocenie Sądu Najwyższego, zgodna z Konstytucją. Oceny tej nie zmienia ewentualne podkreślanie, że w tym przypadku chodzi o odpowiedzialność za szkodę legalną, która ma charakter wyjątkowy. Trzeba bowiem zauważyć, że szczególna odpowiedzialność za szkodę legalną uregulowana w art. 417² KC dotyczy odpowiedzialności sprawczej. Tymczasem odpowiedzialność na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest ponoszona za szkodę wynikającą z aktu normatywnego tworzącego obszar ograniczonego użytkowania. Jest to zatem przypadek szczególnej postaci „wywłaszczenia” właściciela nieruchomości z części jego praw, przejawiający się w ograniczeniu praw właściciela nieruchomości i pozbawieniu go wartości odpowiadającej spadkowi wartości jego nieruchomości w związku z objęciem jej o.o.u. W konsekwencji powinny do niego znaleźć zastosowanie zasady dotyczące wywłaszczenia, w tym w szczególności uprawnienie do słusznego odszkodowania.

Dokonując w dalszej kolejności wykładni funkcjonalnej, Sąd Najwyższy zrekonstruował cel analizowanej regulacji prawnej, zauważając, że żadne unormowanie p.o.ś. nie zmierza do wywłaszczenia (ograniczenia prawa własności) bez odszkodowania. Przeciwnie, przyjęto, że wprowadzie dla realizacji ważnych celów publicznych można dokonać ingerencji w prawo własności, zwłaszcza przez objęcie nieruchomości o.o.u., jednocześnie jednak uznano, że w takim przypadku przysługuje właścicielowi nieruchomości odszkodowanie. Ingerencja władcza państwa w postaci utworzenia o.o.u. służy jedynie uporządkowaniu relacji prawnych między właściwym sprawcą szkody (tym, który odnosi z niej korzyść), realizującym ważny cel publiczny, a poszkodowanym. Stąd ekonomiczny ciężar odpowiedzialności nie jest ponoszony przez Skarb Państwa, lecz właśnie przez tego, kto ze szkody odnosi korzyść.

W żadnym wypadku, w ocenie Sądu Najwyższego, nie można odczytywać celu ustawodawcy i funkcji analizowanej regulacji jako mającej służyć wzbogaceniu jednej ze stron tej relacji prawnej kosztem drugiej. Unormowanie to ma jedynie pozwalać na prowadzenie działalności wiążącej się z immisjami i uniemożliwiać zwalczanie tych immisji. Korelatem tego ma być utrzymanie wartości majątku właścicieli nieruchomości, którzy nie mogą być „współfinansującymi” realizację celu publicznego. Zatem analiza celu i funkcji interpretowanej regulacji prawnej prowadzi do wniosku, że należy wyklądać ją tak, aby nie doszło do zubożenia właścicieli nieruchomości obejmowanych o.o.u. Zapobiega temu jak najszerzej zakreślona możliwość dochodzenia odszkodowania w związku z objęciem nieruchomości o.o.u.

W podsumowaniu Sąd Najwyższy wskazał, że jeśli nawet wraz z objęciem nieruchomości o.o.u. nie nałożono na właściciela konkretnych nakazów czy zakazów, które ograniczałyby jego prawo własności, nie oznacza to, że nie doznał on w związku z tym zdarzeniem szkody. Z art. 129 ust. 2 p.o.ś. wynika jednoznacznie, że szkodą jest już samo obniżenie wartości nieruchomości. Doświadczenie życiowe uczy, iż objęcie nieruchomości o.o.u. nie pozostaje bez znaczenia dla jej ewentualnych nabywców, a w rezultacie nie jest też bez znaczenia dla jej wartości. Wysokość szkody w postaci obniżenia wartości nieruchomości będzie równa różnicy między hipotetyczną wartością, jaką

nieruchomość na danym terenie miałaby w razie nieobjęcia tego terenu o.o.u., a rzeczywistą wartością nieruchomości położonej w strefie.

Z przytoczonych względów należało odmówić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.). O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 w zw. z art. 108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. w zw. z § 2 pkt 6 i § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1964).

SSN Kamil Zaradkiewicz

(M.M.)

[r.g.]