



Sygn. akt II CSKP 262/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Władysław Pawlak

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa J. B.
przeciwko Przedsiębiorstwu [...] "P." w W.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 23 czerwca 2022 r.,
skarg kasacyjnych obu stron
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VII AGa [...],

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z 3 sierpnia 2013 r. J. B. wniósł o zasądzenie na jego rzecz od Przedsiębiorstwa [...] „P.” w W. odszkodowania w wysokości: 5 154 000 zł za spadek wartości nieruchomości niezabudowanej położonej przy ul. B. w W., obręb

[X.], dz. ew. 1; 535 000 zł za spadek wartości nieruchomości niezabudowanej przy ul. B. w W., obręb [...] dz. ew. 1 oraz 3 188 000 zł za spadek wartości nieruchomości zabudowanej przy ul. B. [...] w W., obręb [Y.], dz. ew. 8/1, 117 400 zł tytułem rekompensaty kosztów rewitalizacji akustycznej w budynku powoda. Powód wskazał, że na skutek wejścia w życie uchwały nr [...] Sejmiku Województwa [...] z 20 czerwca 2011 r. jego nieruchomości znalazły się częściowo w strefie [...] i [X.] oraz w strefie obszaru ograniczonego użytkowania poza strefą [...] i [X.]. Powód zgłosił swoje roszczenia pozwanemu w trybie art. 129 ustawy Prawo ochrony środowiska, zakreślając termin do 1 sierpnia 2013 r., a wobec jego bezskutecznego upływu skierował sprawę na drogę postępowania sądowego. Powód rozszerzył powództwo o odszkodowanie obliczone przez biegłego za objęcie nieruchomości powoda ograniczeniami wynikającymi także z rozporządzenia nr [...] Wojewody [...] oraz o zasądzenie odsetek za zwłokę od 30 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i odsetek za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r.

Wyrokiem częściowym z 28 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1 400 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 2 sierpnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty tytułem spadku wartości nieruchomości powoda położonej w W. przy ul. B., na którą składają się: a) działka ew. nr 1, pow. 23 546 m² (obręb [X.]), b) działka ew. nr 1 o pow. 2019 m² ([Y.]), c) działka ew. nr 8/1 o pow. 18.646 m² (obręb [...]), dla których Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą o nr KW nr [...] /2, na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. [...] im. [...] w W. i w pozostałej części oddalił powództwo o odszkodowanie za spadek wartości nieruchomości.

Sąd Okręgowy ustalił, że powód jest właścicielem trzech nieruchomości gruntowych położonych w W.: działki 1 z obrębu [...] (dz. 28 i 29), przy ul. B. w W. stanowiącej grunty orne, działki nr 8/1 z obrębu [...] przy ul. B., stanowiącej grunty orne oraz działki nr 1 obręb [...] (obecnie dz. 1/1 i 1/2) przy ul. B. stanowiącej grunty rolne zabudowane, dla których Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą KW [...] 5. Tytuł własności do tych nieruchomości powód nabył w dniu 8 marca 1985 r. na podstawie umowy darowizny. Na działce przy B. posadowiony jest budynek mieszkalny, którego budowę zakończono w 1990 r. oraz dwa budynki

niemieszkalne.

Rozporządzeniem Wojewody [...] nr [...] z 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia Obszaru ograniczonego użytkowania dla P. [...] im. [...] w W., które weszło w życie w dniu 25 sierpnia 2007 r., (dalej: o.o.u. 2007), został utworzony obszar ograniczonego użytkowania (dalej: „o.o.u.”) dla P. [...] im. [...]. Podstawą wydania rozporządzenia był art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm., dalej: „p.o.ś.”). Na mocy tego rozporządzenia nieruchomości powoda znalazły się w całości w strefie „[Z.]”, tego obszaru, tj. w strefie ograniczeń zabudowy mieszkaniowej (Dz.Urz. Województwa [...] nr 156, poz. 4276). Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, w obszarze ograniczonego użytkowania zabroniono: 1) przeznaczania nowych terenów pod szpitale, domy opieki oraz zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie [Z.] 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 [Z.] - 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. Ustęp 2 powołanego § 4 rozporządzenia dopuścił w strefie [Z.] 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. Zaś § 5 rozporządzenia w o.o.u. wprowadził następujące wymagania techniczne dotyczące budynków: 1) w nowoprojektowanych budynkach należy 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 należy zastosować zabezpieczenia zapewniające właściwy klimat akustyczny w pomieszczeniach poprzez zwiększenie izolacyjności ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach

zewnątrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z Polskimi Normami dotyczącymi ochrony przed hałasem pomieszczeń w budynkach.

Rozporządzenie nr [...] weszło w życie 14 dni od jego ogłoszenia, tj. 25 sierpnia 2007 r. Termin zawity do zgłaszania roszczeń upływał z dniem 25 sierpnia 2009 r. Powód pismem z 20 sierpnia 2009 r. wniósł o przyznanie odszkodowania przez Przedsiębiorstwo [...] „P.” w W. za trzy wskazane nieruchomości w związku z utratą ich wartości wynikłą z ustanowienia o.o.u. rozporządzeniem nr [...]. Powód proponował alternatywnie wykup nieruchomości, jednakże pozwany, pismem z 3 listopada 2009 r., odmówił ze względu na niewykazanie szkody. Powód występował o przyznanie odszkodowania także pismami z 17 stycznia 2011 r. i 11 stycznia 2012 r. oraz wcześniej 2 października 2003 r. i 30 grudnia 2005 r. - za każdym razem bezskutecznie.

Na skutek wejścia w życie rozporządzenia nr [...] Wojewody [...] wartość nieruchomości powoda, składającej się z trzech działek przy ul. B., dla których Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą nr [...] /2, obniżyła się o 71 000 zł.

Na skutek m.in. zmiany w 2009 r. procedur operacji lotniczych na kierunku północno- zachodnim (M. – U.) pozwany, jako administrator lotniska [...], został zobowiązany do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego dla P. [...] im. [...] w W. w zakresie oddziaływania akustycznego. Przedłożony przez pozwanego Przegląd Ekologiczny dla P. [...] im. [...] w W. wykazał, że oddziaływanie akustyczne portu znacznie wykracza poza teren, do którego zarządca posiada tytuł prawny. W tej sytuacji z uwagi także na powiększenie się obszaru, na którym dochodziło do przekroczeń hałasu, uchwałą nr [...] Sejmiku Województwa [...] z 20 czerwca 2011 r., która weszła w życie 4 sierpnia 2011 r. utworzono obszar ograniczonego użytkowania dla P. [...] im. [...] w W. (dalej: o.o.u. 2011). Na mocy tej uchwały nieruchomości stanowiące przedmiot sprawy znalazły się w różnych strefach obszaru ograniczonego użytkowania: działka 8/1 częściowo położona jest w o.o.u. poza strefami [...] i [X.], część działki 8/1 i część działki 1 z obrębu [...] położone są w strefie [X.], pozostała część nieruchomości w strefie [X.]. Na działce nr 1 z obrębu [...] strefa [...] obejmuje 41% całej działki, pozostała część znajduje się w strefie [X.], w o.o.u., poza strefami [...] i [X.] znajduje się 8% powierzchni działki 8/1.

Zgodnie z powyższą uchwałą, w strefie [...] zakazano 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, 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, oraz 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. W strefie [X.] zakazano przeznaczania terenów pod szpitale i domy opieki społecznej oraz pod zabudowę związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, lokalizowania budynków o funkcji szpitali, domów opieki społecznej oraz o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, zakazano też zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcjach związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej. Na skutek utworzenia strefy o.o.u. na mocy uchwały nr [...] z 20 czerwca 2011 r. wartość rynkowa nieruchomości położonych w W. przy ul. B. objętych KW nr [...] /2 zmniejszyła się o kwotę 1 329 000 zł. Powód, pismem doręczonym pozwanemu 30 lipca 2013 r., wezwał go do zapłaty kwoty 8 971 000 zł z tytułu ubytku wartości nieruchomości i kosztów koniecznej rewitalizacji akustycznej budynku. Następnie, pismem złożonym u pozwanego dnia 31 lipca 2013 r., podniósł roszczenia do kwoty 8 994 000 zł.

Ustalenia co do wysokości spadku wartości nieruchomości powoda w wyniku wprowadzenia o.o.u. 2007 i o.o.u. 2011 Sąd oparł na opinii pisemnej oraz opiniach uzupełniających sporządzonych przez powołanego w sprawie biegłego z zakresu wyceny nieruchomości W. S., jak również na jego przesłuchaniu na rozprawach.

Sąd Okręgowy uznał, że odszkodowanie dochodzone przez powoda na podstawie art. 129 p.o.ś. za spadek wartości nieruchomości w zakresie zmodyfikowanego powództwa zasługiwało na uwzględnienie do kwoty 1 400 000 zł. Powód, mimo że nabył nieruchomości w 1985 r. na podstawie umowy darowizny, z czego na jednej z nich wybudował w 1990 r. budynek z przeznaczeniem na cele

mieszkalne, posiada legitymację czynną w sprawie do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., ponieważ w dacie wejścia w życie każdego z aktów był właścicielem nieruchomości, w tym nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, objętej o.o.u.

Obszar ograniczonego użytkowania dla P. [...] im. [...] w W. został utworzony na podstawie rozporządzenia nr [...] z 7 sierpnia 2007 r. Wojewody [...], którego przepisy zachowały moc obowiązującą do czasu wejścia w życie uchwały nr [...] Sejmiku Województwa [...] z 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia o.o.u. dla P. [...] im. [...] w W..

Powód dochował także terminu zawitego do dochodzenia roszczenia. Termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. otworzył się na nowo skoro ograniczenia dla nieruchomości powoda powstały z momentem wejścia w życie rozporządzenia nr [...], a następnie zwiększyły się z momentem wejścia w życie uchwały nr [...]. Rozporządzenie nr [...] Wojewody [...] weszło w życie z dniem 25 sierpnia 2007 r., zaś uchwała nr [...] Sejmiku Województwa [...] weszła w życie 4 sierpnia 2011 r., zatem termin na zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych z art. 129 p.o.ś. mijał odpowiednio 24 sierpnia 2009 i 3 sierpnia 2013 r. Sąd Okręgowy przyjął, że w zakresie części nieruchomości, tj. tych objętych strefą [X.], gdzie nie zwiększyły się ograniczenia, powód dochował terminu zawitego wskazanego w art. 129 p.o.ś. kierując do pozwanego pismo ze zgłoszeniem roszczenia datowane na 20 sierpnia 2009 r. Powód sprostował także obowiązkowi zgłoszenia roszczenia pod rządami uchwały nr [...] pismami doręczonymi 30 lipca 2013 r. i 31 lipca 2013 r.

Z przeprowadzonego porównania i analizy rozporządzenia nr [...] Wojewody [...] oraz uchwały nr [...] Sejmiku Województwa [...] wynika, że ze względu na położenie nieruchomości powoda w strefie o.o.u. 2011, w rzeczywistości doszło do zwiększenia ograniczeń obowiązujących na nieruchomościach, które w okresie obowiązywania o.o.u. 2007 były położone w jej granicach w strefie „Z.”. Pod rządami rozporządzenia nr [...] powód miał możliwość zmiany sposobu użytkowania budynku w całości lub w części na cele mieszkaniowe oraz budowy nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych jako towarzyszących innym funkcjom, natomiast uchwała nr [...] całkowicie zakazała przeznaczania terenów pod zabudowę mieszkaniową jedno- i wielorodzinną, mieszkaniowo-usługową,

zagrodową, zamieszkania zbiorowego, związaną ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitalną i domów opieki społecznej. Także zmiana funkcji obecnie istniejących budynków jest dopuszczalna jedynie na cele przemysłowe. Z kolei w strefie [X.] utrzymano obostrzenia, które wprowadzone zostały wcześniej jako strefa „[...]”, przedłużając ich okres obowiązywania.

Odpowiedzialność odszkodowawczą, o której mowa w art. 129 p.o.ś., przewidziano nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie nie rekompensuje zmiany dotychczasowej sytuacji właściciela nieruchomości, a tym bardziej utrzymywania już istniejących ograniczeń w przypadku zmiany aktu prawnego. Odszkodowanie przysługuje 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 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 powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia, co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża ograniczenia na kolejny okres obowiązywania. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie a tym bardziej, gdy je zmniejsza.

Właściciel nieruchomości może dochodzić odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. za poniesioną szkodę, w tym zmniejszenie wartości nieruchomości, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, przy czym ograniczeniem takim jest także samo ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania. Obniżeniem wartości nieruchomości będącej następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu o.o.u., zwłaszcza ograniczeń zabudowy i przeznaczenia budynków do niektórych rodzajów działalności, jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że dochodzi do zawężenia granic własności i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej

w o.o.u. O ile przed wejściem w życie o.o.u. właściciel mógł żądać zaniechania emisji przekraczającej standard ochrony środowiska, o tyle w wyniku ustanowienia o.o.u. takiej możliwości został pozbawiony. Innymi słowy, szkodą podlegającą naprawie jest swoisty przymus znoszenia dopuszczalnych na tym obszarze emisji, co wywołuje skutki ekonomiczne tego stanu prawnego.

Ze sporządzonych w sprawie opinii dotyczącej ubytku wartości nieruchomości powoda z tytułu ograniczeń o.o.u. 2011 wynika, że dla badanych nieruchomości brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nieruchomość jest położona na terenie o planowanym rozwoju zabudowy z przewagą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (M2) z wyjątkiem południowej części działki 8/1 przeznaczonej pod planowaną zieleni urządzonej z udziałem terenów sportów i rekreacji (ZP2). Dla wycenianego obszaru (M2) biologicznie czynna powierzchnia min. 40-60%, wysokość zabudowy do 12 m nad poziom terenu, nieruchomość w strefie przedmieść. Dla terenu ustalono priorytet lokalizowania funkcji mieszkaniowej i niezbędnych inwestycji celu publicznego z zakresu infrastruktury społecznej. Na terenie zieleni urządzonej ustalono m.in. 70% powierzchni biologicznie czynnej - powierzchnia objęta tym sposobem wykorzystania to 43% działki nr 8/1.

Nieruchomość położona jest w dzielnicy U. w rejonie urbanistycznym J., przy ul. B. po wschodniej stronie lotniska [...]. Do ul. P., stanowiącej główną arterię komunikacji z centrum miasta, jest 1,5 km. Działki są zasilone w energię elektryczną, wodociąg i gazociąg. Brak jest infrastruktury społecznej w sąsiedztwie. Działka 1 obręb [...] ma powierzchnię 23 546 m², jest użytkowana rolniczo, nieogrodzona, bez przyłączy, obecnie podzielona na dz. nr ew. 28 i 29. Działka nr 1 obręb [...] o powierzchni 2019 m² - wykorzystywana na cele handlowe i zabudowana pawilonem handlowym - obecnie podzielona na dz. 1/2 o powierzchni 1963 m² i dz. 1/1 o powierzchni 56 m², przejętych pod drogę publiczną. Działka 8/1 obręb [...] położona jest po południowej stronie ul. S., ma powierzchnię 18 646 m², zabudowana jest budynkiem mieszkalnym murowanym o powierzchni 312 m², budynkiem garażowo-gospodarczym adaptowanym na cele mieszkalne niepodpiwniczonym w dobrym stanie technicznym o powierzchni zabudowy 101 m²

o średnim standardzie wykończenia oraz budynkiem gospodarczym murowanym, parterowym, niepodpiwniczonym z 1990 r. o powierzchni zabudowy 40 m², którego stan techniczny jest dobry a standard podstawowy. Teren dookoła jest zagospodarowany, bardzo estetyczny. Budynek mieszkalny wybudowany w 1977 r. został rozbudowany na podstawie pozwolenia z 1999 r. w roku 2000 i sukcesywnie wykańczany, odpowiadający stanowi deweloperskiemu. Wykonany jest z materiałów bardzo wysokiej jakości, w dobrym stanie technicznym. Po 4 sierpnia 2011 r. wykonano instalację wewnętrzną wodną, instalację CO w pomieszczeniach poddasza i piwnicy, oraz montaż grzejników i pieca CO na poddaszu i w piwnicy. Wartość rynkową biegły określał wg aktualnego sposobu użytkowania.

Sąd Okręgowy uznał, że powód wykazał istnienie adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy poniesioną przez powoda szkodą w postaci spadku wartości jego nieruchomości a wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania na skutek objęcia tych nieruchomości o.o.u. 2007 o kwotę 71 000 zł oraz na skutek objęcia o.o.u. z 2011 o kwotę 1 329 000 zł. W pozostałej części powództwo o zasądzenie odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości wskutek wprowadzenia o.o.u. 2011 zostało oddalone. O odsetkach ustawowych i odsetkach ustawowych za opóźnienie Sąd orzekł na podstawie art. 481 § 1 k.c.

Wyrok Sądu pierwszej instancji został zaskarżony apelacją przez pozwanego. Sąd Apelacyjny w W., wyrokiem z 24 stycznia 2019 r., zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego częściowo w punkcie pierwszym w ten sposób, że oddalił powództwo co do kwoty 860 696 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 2 sierpnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty tytułem spadku wartości nieruchomości powoda położonej w W. przy ul. B., na którą składają się: a) 59% działki ew. nr 1 o pow. 23 546 m² (obręb [...]), b) działka ew. nr 8/1 o pow. 18.646 m² (obręb [...]), dla których Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą o nr KW nr [...]/2, na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. [...] im. [...] w W. (pkt I); oddalił apelację w pozostałym zakresie (pkt II) oraz pozostawił Sądowi Okręgowemu w W. rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt III).

Sąd Apelacyjny uznał za niezasadne zarzuty apelacji, w ramach których apelujący kwestionował błędne oparcie rozstrzygnięcia przez Sąd Okręgowy na podstawie opinii biegłego zarówno tzw. opinii głównej, jak i uzupełniającej, co zaważyło na przyjęciu, że spadek wartości nieruchomości nastąpił w związku z utworzeniem o.o.u. Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu wyroku dokonał oceny opinii sporządzonej przez biegłego i ocena ta skutecznie nie została w apelacji zakwestionowana przez pozwanego.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że podstawę faktyczną orzeczenia stanowi stan faktyczny ustalony przez Sąd pierwszej instancji poza ustaleniem, że skutek wprowadzenia o.o.u. uchwałą nr [...] nastąpił spadek wartości nieruchomości niezabudowanej położonej w strefie [...] stanowiącej 59% działki nr 1 z obrębu [...] oraz położonej w o.o.u. poza [...] i [X.] działki nr 8/1. Wskazał, że przedmiotem oceny w opinii biegłego były: działka ewidencyjna 1 z obrębu 1-09-51 o powierzchni 2019 m², położona w strefie [...]; działka ewidencyjna 1 z obrębu [...] o powierzchni 23 546 m², której 41% powierzchni jest w strefie [...], pozostała część - czyli 59% - jest w strefie [X.]; działka ewidencyjna 8/1 z obrębu [...] o powierzchni 18 646 m², której 92% jest położone w strefie [X.] oraz 8% znajduje się poza [...] i [X.] w strefie o.o.u. Działka ewidencyjna 8/1 jest w obrębie [...] a nie [...]. Na tej działce jest posadowiony budynek mieszkalny i budynek gospodarczy. Na skutek wprowadzenia o.o.u. uchwałą nr [...] nastąpił spadek wartości nieruchomości w wysokości: 731 046 zł dotyczącej części niezabudowanej położonej w [X.], 13 857 zł dotyczącej części niezabudowanej w o.o.u. i 115 793 zł w części zabudowanej. Część niezabudowaną położoną w [X.] stanowi 59% z łącznej powierzchni 23 546 m² działki ewidencyjnej 1 z obrębu [...] i 92% z łącznej powierzchni 18 646 m² działki ewidencyjnej 8/1 z obrębu [...]. Część niezabudowaną w o.o.u. stanowi 8% działki ewidencyjnej 8/1 z obrębu [...], zaś część zabudowana to również część działki 8/1 o powierzchni 2 147 m².

W ocenie Sądu Apelacyjnego doszło do naruszenia art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. Istotą wprowadzenia o.o.u. jest brak możliwości dotrzymania standardów jakości środowiska (art. 135 p.o.ś.). Standard jakości środowiska jest naruszony poprzez immisje (hałas), co przekłada się na zawężenie granic własności nieruchomości położonych w obszarze (art. 140 k.c. w związku z art. 140 k.c.). Przepis art. 144 k.c.

zakazuje tzw. immisji pośrednich na cudzą nieruchomość, jeżeli zakłócają one korzystanie z tej nieruchomości ponad przeciętną miarę, jak np. polegających na wytworzeniu ciepła, dymów, wstrząsów itp. Zarówno szkoda powstała na skutek zmniejszenia wartości nieruchomości, jak i wywołana przekroczeniem standardów środowiska w zakresie emitowanego hałasu objęta jest dyspozycją tego przepisu, bo w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru, lecz także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zwężenia granic własności (art. 140 w związku z art. 144 k.c.). Jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, nieruchomość powoda została dotknięta ograniczeniami w sposobie użytkowania w związku z utworzeniem o.o.u. na podstawie rozporządzenia nr [...]. Właśnie dlatego, że już rozporządzenie nr 50 wprowadziło o.o.u. to akt ten przełożył się na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości powoda w postaci znoszenia działalności lotniska. Nieruchomość powoda znalazła się w całości w strefie [...] utworzonej rozporządzeniem nr [...], a następnie znalazła się w strefie [...], [X.] i o.o.u. (poza [...] i [X.]) wydzielonej uchwałą nr [...].

Dla oceny istnienia przesłanki dochodzenia roszczenia na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. polegającej na „ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości” trzeba porównać ograniczenia w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości. W o.o.u. według rozporządzenia Wojewody [...] nr [...] zabroniono:

(1) przeznaczania nowych terenów pod szpitale, domy opieki oraz zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie [Z.] 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 [Z.] - także na cele mieszkaniowe; (3) budowy nowych szpitali, domów opieki, zabudowy związanej ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, a w strefie [Z.] także budynków mieszkalnych. W tym obszarze wyróżniono strefę [Z.], w której według § 4.2 rozporządzenia dopuszczono 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. Jednocześnie przyjęto, że w nowoprojektowanych budynkach należy 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; w istniejących zaś budynkach należy 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. Uchwała nr [...] Sejmiku Województwa [...] z 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. [...] im. [...] w W. określała w § 3 (i) granicę zewnętrzną obszaru ograniczonego użytkowania, którą wyznacza się na podstawie obwiedni izolinii równoważnego poziomu dźwięku $LA_{egN} = 45$ dB i izolinii $LA_{egD} = 55$ dB w przypadku, gdy izolinia $LA_{egN} = 45$ dB zawiera się wewnątrz obszaru ograniczonego izolinią $LA_{egD} = 55$ dB oraz (ii) granicę wewnętrzną obszaru ograniczonego użytkowania, którą wyznacza granica terenu lotniska. Według § 4, w obszarze ograniczonego użytkowania wyróżnia się dwie strefy: 1) strefę [...], której granicę zewnętrzną wyznacza izolinia miarodajnego poziomu dźwięku 55 dB w porze nocy, od wewnątrz granica lotniska; 2) strefę [X.], której granicę wyznacza od zewnątrz izolinia miarodajnego poziomu dźwięku 50 dB w porze nocy, a od wewnątrz granica strefy [...]. Zgodnie z § 5 tej uchwały, w o.o.u. wprowadzono ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu i sposobu korzystania z terenu w strefach [...] i [X.] i tak: 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 [X.]: 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. Zaś § 6 uchwały określał wymagania techniczne dotyczące budynków objętych o.o.u.: w nowoprojektowanych budynkach należy zapewnić odpowiednią izolacyjność ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów - zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011 r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235, dalej: Prawo budowlane) i przepisami wykonawczymi do tej ustawy, zaś w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zapewniające właściwy klimat akustyczny w pomieszczeniach - zgodnie z ustawą Prawo budowlane i przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Należało wobec tego przyjąć, że w związku z wejściem w życie uchwały nr [...] Sejmiku Województwa [...] powód mógł skutecznie dochodzić roszczeń wskazanych w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś. tylko wówczas, gdy mocą tej właśnie uchwały wprowadzone zostały nowe lub zwiększone zostały dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z jej nieruchomości lub przedłużono na kolejny okres ograniczenia wprowadzone wcześniej na czas oznaczony. Skoro art. 129 ust. 2 ustawy przyznaje odszkodowanie za szkodę spowodowaną wejściem w życie aktu prawnego wprowadzającego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, szkoda podlegająca naprawieniu na podstawie tego przepisu nie powstaje, gdy kolejny akt prawa miejscowego jedynie utrzymuje dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Powód w strefie [...] miał możliwość zmiany 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, a został tego pozbawiony w strefie [...], gdzie zakazano lokalizowania budynków o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej oraz zmiany funkcji budynków istniejących na budynki o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej. Ograniczenia strefy [...] dotyczą nieruchomości powoda w zakresie całej działki ewidencyjna 1 z obrębu [...] (powierzchni 2019 m²) oraz 41% powierzchni działki ewidencyjna 1 z obrębu [X.] (powierzchni 23 546 m²). O ile zgodnie z poprzednią regulacją możliwa była zmiana przeznaczenia budynków czy ich rozbudowa, o tyle obecnie nie jest to możliwe i wskutek zakwalifikowania nieruchomości do strefy [...] obszaru ograniczonego użytkowania doszło do dalszego ograniczenia prawa własności. Według art. 129 ust. 2 p.o.ś., właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”. Takie ograniczenia wprowadziła uchwała nr [...] dla strefy [...] w stosunku do rozporządzenia nr [...] dla strefy [Z.].

Odmienne wyniki daje porównanie ograniczeń strefy [Z.] do strefy [X.]. W strefie [Z.] istniała możliwość zmiany 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. Ograniczenia strefy [X.] nie pozbawiają powoda tych możliwości. Strefa [X.] stawia obostrzenia wyłącznie do (i) przeznaczania terenów, (ii) lokalizowania budynków i (iii) zmiany funkcji budynków istniejących. I chodzi wyłącznie o funkcje związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej. Nieruchomość powoda, położna w [X.], stanowi niezabudowane 59% działki ewidencyjnej 1 z obrębu [...] (z łącznej powierzchni 23 546 m²) i 92% działki ewidencyjnej 8/1 z obrębu [X.] (z łącznej powierzchni 18 646 m²). Na nieruchomość oddziałują już ograniczenia ze strefy [Z.] wprowadzonej rozporządzeniem nr [...] i uchwała nr [...] żadnych dodatkowych nie wprowadziła. Zdarzenie sprawcze, jakim

było wejście w życie rozporządzenia Wojewody [...] nr [...], spowodowało szkodę obejmującą spadek wartości nieruchomości powoda w strefie [Z.] (odpowiadającej strefie [X.]) w wyliczonej przez biegłego kwocie 71 000 zł.

Co do zasady, poprzez utworzenie o.o.u. doszło do ingerencji w prawo własności powoda. O ile taka ingerencja w strefie [...] i [X.] ma jeszcze dodatkowe ograniczenia przewidziane bezpośrednio w treści uchwały nr [...] (zwłaszcza dotyczących ograniczeń zabudowy), to dla terenów poza strefami [...] i [X.], a mieszczącymi się w granicy obszaru pozostaje samodzielnym czynnikiem mogącym wpływać na wartość nieruchomości. Z dniem wejścia w życie aktu prawa miejscowego uchwały Sejmiku Województwa [...] nr [...] z 20 czerwca 2011 r. powstał obowiązek powoda znoszenia przekroczeń norm hałasu lotniczego, co stanowi o ograniczeniu w sposobie korzystania z nieruchomości. Niemniej już taki obowiązek powstał w związku z rozporządzeniem nr [...] poprzez wprowadzenie strefy [Z.]. Nieruchomość powoda położna w o.o.u. obejmuje niezabudowaną część stanowiącą 8% działki ewidencyjnej 8/1 z obrębu [Y.] oraz część zabudowaną działki 8/1 o powierzchni 2 147 m². Położenie w strefie ograniczonego użytkowania poza [...] i [X.] przy wcześniejszym objęciu strefą [Z.] przekłada się na wniosek, że nie nastąpiło zwiększenie ograniczeń w związku z wejściem uchwały nr [...]. Szkada nie powstaje, gdy jeżeli kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie, tak jak poprzednio obowiązujący.

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. 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. Z art. 129 ust. 2 ustawy wynika, iż szkodą jest także zmniejszenie wartości

nieruchomości, co koresponduje z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., przez którą rozumie się między innymi zmniejszenie aktywów.

Zdarzeniem sprawczym doznanej przez powoda szkody było wejście w życie rozporządzenia nr [...] dla nieruchomości położnych w strefie [Z.], następnie odpowiednio w strefie [X.] i o.o.u. na mocy uchwały nr [...]. Szkodę obejmującą spadek wartości nieruchomości powoda wskutek wejścia w życie rozporządzenia nr [...] stanowi wyliczona przez biegłego kwota 71 000 zł. Drugim zdarzeniem sprawczym szkody było wejście w życie uchwały nr [...], która zwiększyła ograniczenia dla nieruchomości już położonych w strefie [Z.], a przyporządkowanych odpowiednio strefie [...]. Nie było takiego skutku wobec nieruchomości położnych w strefie [X.] i o.o.u. uprzednio będących w strefie [Z.], co uzasadniało oddalenie powództwa co do kwoty 860 696 zł z odsetkami ustawowymi od 2 sierpnia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty tytułem spadku wartości nieruchomości powoda, na którą składają się 59% działki ew. nr 1 o powierzchni 23 546 m² (obręb [X.]) (wartość 731 046 zł) oraz działka ew. nr 8/1 o pow. 18 646 m² (obręb [...]) (wartość 13 857 zł część niezabudowana i 115 793 zł część zabudowana).

Zarówno o.o.u. 2007 jak i o.o.u. 2011 usankcjonowały hałas. Jeżeli wyłom od standardu jakości środowiska m.in. hałas był podstawą dla wprowadzenia wymienionych o.o.u., to akt jest źródłem szkody. Sam hałas naruszający standardy środowiska nie przekładał się na wartość nieruchomości. Wzrost świadomości kupujących co do ich praw związanych z sąsiedztwem lotniska zwiększał się z czasem, wyraźnie już przy o.o.u. 2011. Dlatego, że rynek nie reagował na hałas, na o.o.u. 2007 zareagował tylko w niewielkim stopniu (3%) a zareagował na o.o.u. 2011 (7-13%), pozostaje związek przyczynowy pomiędzy wprowadzeniem o.o.u. 2007 i o.o.u. 2011 a spadkiem wartości nieruchomości powoda. Biegły nie wyróżnił bowiem żadnego innego czynnika po 2007 i 2011 poza wprowadzeniem tych o.o.u. oraz kryzysem gospodarczym, który przełożył się na spadek cen nieruchomości we wszystkich segmentach rynku.

Sąd Apelacyjny za nieuzasadniony uznał zarzut naruszenia art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 455 k.c. Prawdłowo bowiem Sąd pierwszej

instancji zasądził odsetki ustawowe, określając ich początek na następny dzień po zgłoszeniu żądania.

Z tych względów Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i oddalił apelację pozwanego jako bezzasadną w pozostałej części.

Wyrok tego Sądu został zaskarżony przez obie strony skargami kasacyjnymi. Powód zaskarżył wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalającej powództwo co do kwoty 860 696 zł z odsetkami ustawowymi od 2 sierpnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucił naruszenie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że powodowi należy się odszkodowanie jedynie w takim zakresie, w jakim w wyniku wprowadzenia uchwały nr [...] doszło do dalszego ograniczenia prawa własności należących do niego nieruchomości położonych w strefie [...], a nie przysługuje mu odszkodowanie z tytułu ograniczenia prawa własności należących do niego nieruchomości położonych w strefie [X.], bowiem na tereny te oddziałują już ograniczenia ze strefy [Z.] wprowadzonej rozporządzeniem nr [...] w sytuacji, w której Sąd Apelacyjny dostrzega, że uchwała nr [...] ustanawiająca strefę [X.] utrzymuje obostrzenia, które wprowadzone zostały wcześniej jako strefa „[Z.]”, przedłużając ich okres obowiązywania i stawia nowe obostrzenia w stosunku do ograniczeń uprzednio funkcjonującej strefy [Z.] w zakresie (i) przeznaczania terenów, (ii) lokalizowania budynków, (iii) zmiany funkcji budynków już istniejących - co niewątpliwie, wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji stanowi o ograniczeniu prawa własności nieruchomości powoda, na co wskazał w swojej opinii biegły ds. szacowania wartości nieruchomości W. S.. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. powód zarzucił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez wydanie wyroku w oparciu o dowolną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego, tj. opinii biegłego do spraw szacowania wartości nieruchomości W. S. (opinii głównej oraz opinii uzupełniających w tym ustnych) i rozstrzygnięcie w sposób spreczny z wnioskami tej opinii oraz wybiórcze przyjęcie ustaleń biegłego co do oszacowanego przez niego odszkodowania z tytułu spadku wartości nieruchomości należących do powoda i pominięcie jego popartego wyliczeniami stanowiska, że łączna wartość

odszkodowania należnego powodowi z tytułu spadku wartości nieruchomości stanowiła kwotę 1 400 000 zł, przy jednoczesnym nie zakwestionowaniu przez Sąd Apelacyjny, że opinia na której oparte zostało rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji jest rzetelna i sporządzona w sposób prawidłowy. Powód wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] w części oddalającej powództwo i zmianę wyroku przez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 860 696 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 2 sierpnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty, tytułem spadku wartości nieruchomości powoda, położonej w W. przy ul. B. opisanej w pozwie.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części dotyczącej punktu I, w zakresie w jakim Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i w efekcie zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 539 304 zł oraz punktu II, w którym Sąd oddalił apelację w części. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucił naruszenie art. 129 ust. 2 p.o.ś. poprzez: a) błędną jego wykładnię i w następstwie nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie wystąpiła szkoda, mimo że część nieruchomości powoda, co do której powództwo nie zostało oddalone, nie korzystała z ochrony akustycznej polegającej na ustaleniu dla niej dopuszczalnego poziomu hałasu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (dalej: Rozporządzenie) z uwagi na to, że kwalifikowana była jako grunty rolne oraz grunty wykorzystywane pod działalność handlową i takie przeznaczenie posiadała przed ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania; b) błędną jego wykładnię i w następstwie nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie wprowadzenie o.o.u. stanowiło podstawę do uznania wystąpienia szkody z uwagi na to, że ograniczenia zostały odniesione jedynie do potencjalnych i niepewnych możliwości wykorzystania nieruchomości powoda na cele mieszkaniowe; c) błędne jego zastosowanie w związku z art. 361 § 1 k.c. i w następstwie nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie istnieje związek przyczynowy pomiędzy wejściem w życie kolejnych aktów prawa miejscowego ustanawiających o.o.u. a ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości powoda, nawet w zakresie konieczności znoszenia przez niego wprowadzanych ograniczeń, ze względu na fakt, że w świetle przepisów prawa część nieruchomości

powoda (co do których powództwo uwzględniono, stanowi grunty rolne oraz grunty wykorzystywane na cele handlowe) nie była objęta ochroną akustyczną, ani nie miała określonego prawem innego przeznaczenia niż rolne, które uzasadniałoby przyjęcie, że potrzeba zapewnienia takiej ochrony pojawi się w przyszłości. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez błędną ocenę zebranego materiału dowodowego, tj. opinii biegłego sądowego z zakresu szacowania wartości nieruchomości W. S. z 16 maja 2016 r. oraz opinii uzupełniających z 20 września 2016 r., 29 listopada 2016 r., z 17 stycznia 2017 r. i 28 marca 2017 r., a za tym nieprawidłowe przyjęcie, że zostały przygotowane w sposób dający podstawy do uznania, iż przyjęta metoda szacowania wartości nieruchomości jest adekwatna oraz, że nastąpił spadek wartości nieruchomości powoda z uwagi na to, że opinia nie odnosi się do faktycznego przeznaczenia i wykorzystania jego nieruchomości, przygotowana jest tak jakby oceniana nieruchomość miała przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, chociaż ogólność zapisów studium nie pozwala jednoznacznie dokonać takiego założenia, oraz brak w tym zakresie oceny oraz uzasadnienia Sądu drugiej instancji, potwierdzającego, że kwalifikacja nieruchomości powoda jako gruntów rolnych oraz pod działalność handlową nie ma znaczenia dla ustalania podstaw występowania szkody czy wysokości samego odszkodowania. Pozwany wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Postępowanie kasacyjne różni się od postępowania apelacyjnego. Według uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej, z dnia 32 stycznia 2008 r., III CZP 49/07 (OSNC 2008, nr 6, poz. 55) sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono bliżej, że w postępowaniu apelacyjnym – opartej o model apelacji pełnej - sąd drugiej instancji nie ogranicza

się do oceny zarzutów podniesionych w apelacji, lecz rozpoznaje sprawę ponownie, czyli w sposób w zasadzie nieograniczony jeszcze raz bada sprawę rozstrzygniętą przez sąd pierwszej instancji. Tym samym postępowanie apelacyjne – choć odwoławcze – ma charakter rozpoznawczy (merytoryczny), a z punktu widzenia metodologicznego stanowi dalszy ciąg postępowania przeprowadzonego w pierwszej instancji. Natomiast w postępowaniu kasacyjnym zakres kognicji jest zdecydowanie węższy, gdyż zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Z przepisu tego wynika, że Sąd Najwyższy ograniczony jest – poza zbadaniem z urzędu nieważności postępowania – do oceny w granicach podstaw podniesionych w ich ramach zarzutów. Według art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być natomiast zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Zgodnie natomiast z art. 398¹³ § 2 k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powoływanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku. Z uwagi na wskazane wyżej ograniczenia zakresu kontroli kasacyjnej dokonywanej przez Sąd Najwyższy w orzecznictwie tego Sądu przyjmuje się jednolicie, że niedopuszczalne jest podniesienie w skardze kasacyjnej zarzutów, które w istocie stanowią polemikę z ustaleniami faktycznymi poczynionymi przez sąd drugiej instancji czynionymi chociażby pod pozorem błędnej wykładni lub zastosowania określonych przepisów prawa materialnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 23 września 2005 r., III CSK 13/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 76 oraz z 9 stycznia 2008 r., III UK 88/07). Ponieważ zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące oceny dowodów w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznano, że w skardze kasacyjnej wyłączona jest możliwość skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. jako przepisu regulującego właśnie sposób dokonywania oceny dowodów przez sądy *meriti* (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 578/17, nie publ., z 26 czerwca 2018 r., V CSK 61/18, nie publ., z 28 lutego 2019 r., V CSK 399/18, nie publ., z 10 maja 2019 r., IV CSK 502/18, nie publ. oraz wyroki Sądu Najwyższego: z 11 stycznia 2007 r., II CSK 400/06, nie publ., z 13 sierpnia 2008

r., I CSK 83/08, nie publ., z 6 listopada 2013 r., IV CSK 119/13, nie publ., z 9 stycznia 2014 r., V CSK 87/13, OSNC-ZD 2016, nr 1, poz. 4, z 5 lutego 2014 r., V CSK 140/13, nie publ., z 9 października 2014 r., I CSK 544/14, nie publ., z 28 stycznia 2016 r., I CSK 94/15, nie publ. i z 13 kwietnia 2017 r., I CSK 93/17, nie publ.).

Z tych przyczyn poza zakresem kognicji Sądu Najwyższego pozostają zarzuty naruszenia prawa procesowego podniesione w ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w obu skargach kasacyjnych polegające na naruszeniu art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. – w skardze kasacyjnej powoda – oraz w zw. art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie tylko powołanie przez obie strony w skargach kasacyjnych art. 233 § 1 k.p.c., ale także szczegółowa analiza uzasadnienia tych zarzutów potwierdza, że obie strony za pomocą tego zarzutu dążyły do zakwestionowania na etapie postępowania kasacyjnego oceny dowodów dokonanej przez Sąd Apelacyjny, co według art. 398³ § 3 k.p.c. jest niedopuszczalne.

Niezależnie od tej oceny należy podkreślić, że przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego uruchamianej na podstawie skargi kasacyjnej jest postępowanie przed sądem drugiej instancji, tj. ocena prawidłowości postępowania z punktu widzenia przepisów prawa procesowego i prawidłowości wykładni i zastosowania przez ten sąd przepisów prawa materialnego. Skarga kasacyjna jest środkiem zaskarżenia cechującym się dużym stopniem sformalizowania, co wiąże się z koniecznością jej sporządzenia i wniesienia w imieniu strony przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego (art. 87¹ k.p.c.). Z tej przyczyny podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty w ramach obu podstaw kasacyjnych powinny być sformułowane w sposób poprawny, aby umożliwiały ich kontrolę przez Sąd Najwyższy w granicach wynikających z art. 398¹³ § 2 k.p.c. W przypadku podniesienia zarzutów naruszenia prawa procesowego, których adresatem jest sąd pierwszej instancji, wymagane jest wskazanie odpowiedniego przepisu, z którego wynika możliwość lub obowiązek odpowiedniego ich zastosowania także przez sąd drugiej instancji. Dotyczy to w szczególności konieczności powołania art. 391 § 1 k.p.c., zgodnie z którym, jeżeli nie ma szczególnych przepisów o postępowaniu przed sądem drugiej instancji, do postępowania tego stosuje się przepisy przed

sądem pierwszej instancji (por. wyroki Sądu Najwyższego z 27 marca 2013 r., V CSK 181/12, nie publ., z 15 kwietnia 2016 r., I CSK 278/15, nie publ., z 8 grudnia 2016 r., I CSK 772/15, nie publ., z 25 maja 2017 r., II CSK 531/16, nie publ., z 25 stycznia 2019 r., IV CSK 539/17, nie publ. oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 22 maja 2013 r., III CSK 292/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 148, z 26 września 2019 r., IV CSK 679/18, nie publ. i z 11 marca 2020 r., III UK 106/19, nie publ.). Zarzuty naruszenia prawa procesowego zawarte w obu skargach kasacyjnych wyżej określonych wymagań nie spełniają.

Z wyżej wskazanych przyczyn do kwestii, których dotyczą zarzuty naruszenia prawa procesowego podniesione w obu skargach kasacyjnych Sąd Najwyższy odniesienie się tylko w takim zakresie, w jakim jest to możliwe w ramach rozpoznania zarzutów naruszenia prawa materialnego zawartych w tych skargach.

Wniesione powództwo oparte było na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. Zgodnie z art. 129 ust. 1 tej ustawy, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. „W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.” (art. 129 ust. 2). W świetle powołanych przepisów ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 129 ust. 2 w zw. z art. 129 ust. 1 p.o.ś., dotyczyć może zarówno dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak również zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem. Według art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst Dz.U. z 2022 r., poz. 503 – dalej: „u.p.z.p.”) ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak stanowi ust. 2 tego artykułu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze

decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. W myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a według art. 6 ust. 2 tej ustawy, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Jak stanowi art. 9 ust. 1 u.p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). Jak jednak stanowi art. 9 ust. 5 u.p.z.p. studium nie jest aktem prawa miejscowego. Ta regulacja nie oznacza, że studium jest aktem pozbawionym jakiegokolwiek znaczenia poza zakresem zastosowania, o którym mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Szczególne znaczenie studium wynika np. z art. 154 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1899 – dalej: „u.g.n.”) określającego sposoby wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego. Wśród czynników mających na to wpływ ustawodawca wymienia m.in. przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym. Zgodnie z art. 154 ust. 2 u.g.n., w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Prawne znaczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem wielu niejednorodnych wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. m.in. wyroki

z 3 kwietnia 2008 r., II OSK 1888/07, nie publ., z 30 października 2008 r., II OSK 1294/07, nie publ., z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, nie publ., z 29 stycznia 2015 r., II OSK 1566/13, nie publ.). Wypowiedzi Sądu Najwyższego odnoszące się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dotyczą zazwyczaj jego prawnego znaczenia przy ustaleniu istnienia przesłanek roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18 (nie publ.) stwierdzono, że dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określa się przez pryzmat faktycznego, rzeczywistego sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego przed uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu. Przy ocenie, czy określony sposób korzystania z nieruchomości jest zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, uwzględnienia wymaga nie tylko faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, lecz także potencjalnie możliwe sposoby korzystania z niej, zgodne z dotychczas obowiązującym planem miejscowym, bez względu na to, czy uprawniony czynił z nich użytek lub przewidywał taką możliwość. Odnośnie zaś do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w powołanym wyroku stwierdzono, że mimo iż nie służy on określeniu przeznaczenia konkretnych terenów, to jednak należy przyjąć, że określenie ich funkcji w studium jako terenów o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej ukierunkowuje dalsze planowanie miejscowe na tego rodzaju zabudowę. Podzielając ten pogląd, tak samo należy postrzegać znaczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przy ustalaniu istnienia przesłanek roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 129 ust. 2 w zw. z art. 129 ust. 1 p.o.ś., co oznacza, że zapisy zawarte

w studium nie są pozbawione znaczenia przy określaniu dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości objętej ustanowionym obszarem ograniczonego użytkowania.

W odniesieniu do ochrony przed hałasem należy wskazać, że ustawie Prawo ochrony środowiska zawarte są przepisy regulujące bliżej to zagadnienie, w szczególności w art. 112 – 115, z których wynika, że ochrona przed hałasem dotyczy zarówno nieruchomości wykorzystywanych obecnie w określony sposób np. na zabudowę mieszkaniową (por. art. 113 zawiera delegację ustawową do określenia w drodze rozporządzenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku), jak również nieruchomości o określonym przeznaczeniu w planach zagospodarowania przestrzennego, czy jego braku (por. art. 114 i 115). Sąd Apelacyjny nie dokonał jednak bliższej oceny tego zagadnienia pod kątem ustalenia, czy określone przeznaczenie nieruchomości powoda według zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przesądzało także o tym, że jego nieruchomości – w całości bądź części - podlegałyby ochronie akustycznej przed wprowadzeniem u.u.o. Już tylko z tej przyczyny nie mógł być odparty zarzut naruszenia prawa materialnego zawarty w skardze kasacyjnej pozwanego.

Niezależnie od powyższej oceny należy zwrócić uwagę na to, że Sąd Apelacyjny zaaprobował ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, który powstanie szkody u powoda wiązał z samym wejściem w życie obszaru ograniczonego użytkowania. Tymczasem w orzecznictwie Sądu Najwyższego zasadniczo można wyodrębnić dwa stanowiska co do zagadnienia, czy szkodę powoduje już samo wejście w życie aktu prawnego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, czy też powstaje ona dopiero na skutek wymienionych w tym akcie prawnym konkretnych nakazów, zakazów i zaleceń, o jakich mowa w art. 135 ust. 3a p.o.ś. (ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących budynków oraz sposobu korzystania z terenów wynikających z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego). Według jednego z tych stanowisk, dominującego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, już samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania powoduje obniżenie wartości nieruchomości, a tym

samym szkodę podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. Ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości wiąże się z samym utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania, gdyż z tej przyczyny dochodzi do zawężenia granic własności, którego skutkiem jest konieczność znoszenia przez właściciela nieruchomości np. dopuszczalnych na tym obszarze imisji, w tym zwłaszcza hałasu związanego z usytuowaniem lotniska bez możliwości żądania ich zaniechania, co wpływa również na obniżenie wartości nieruchomości (por. np. wyrok z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, Mon.P. 2010, nr 12, s. 689, postanowienie z 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, Biul. SN 2010, nr 2 oraz wyroki z 6 maja 2010 r., II CSK 602/10, nie publ., z 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26, z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47, z 24 listopada 2016 r., II CSK 113/16, nie publ., z dnia 15 grudnia 2016 r., II CSK 151/16 oraz z 9 września 2021 r., I CSKP 112/21, nie publ.). W tej grupie orzeczeń wskazano, że nie sposób zaakceptować, iż w odbiorze nabywców akt prawa miejscowego o utworzeniu o.o.u., otwierający przynajmniej potencjalnie legalną drogę zwiększenia operacji lotniczych nie wpływa na zmniejszenie wartości nieruchomości. W świadomości uczestników lokalnego rynku nieruchomości pojawia się wtedy przeświadczenie o „skażeniu” objętego tym obszarem czynnikiem negatywnym (w tym wypadku hałasu), powodującego obniżenie wartości nieruchomości położonych na tym terenie nieruchomości.

Drugie stanowisko ujmuje więcej od wyżej przedstawionego stanowiska odpowiedzialność odszkodowawczą wynikającą z art. 128 ust. 2 p.o.ś. Do tej grupy orzeczeń należy zliczyć m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z 9 lutego 2017 r., III CZP 114/15 (OSNC 2017, nr 10, poz. 110) – powołaną przez Sąd Apelacyjny – zgodnie z którą odpowiedzialność odszkodowawczą przewidziano nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkoda może powstać wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. W wyroku z 20 kwietnia 2021 r., II CSKP 5/21 (2022, nr 2, poz. 17) – najbardziej reprezentatywnym dla tego nurtu orzeczniczego - Sąd Najwyższy podkreślił, że przepisy art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. pozostają w oczywistym związku co

oznacza, że ustawową materialną przesłanką powstania roszczeń odszkodowawczych każdorazowo także jest niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem pozostające „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, wynikającym z wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Przepis wprowadzający drogę sądową dochodzenia tych roszczeń (art. 136 ust. 1) określa ją częściowo odmiennie jako „ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”, ale ma jedynie charakter procesowy, stąd różnicom terminologicznym nie należy przypisywać znaczenia prawnego. Wykładnia językowa nie pozostawia wątpliwości, że szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku przyczynowym z takim „ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający obszar ograniczonego użytkowania. Szkodzie relewantnej odpowiadają zatem jedynie majątkowe następstwa wprowadzonych na takim terenie nakazów, zakazów i zaleceń. Z tych względów każdorazowo należy ustalić czy i w jaki sposób dana nieruchomość usytuowana na terenie o.o.u., z uwzględnieniem ustanowionych stref, jej dotychczasowego i planowanego wykorzystania, została nimi dotknięta. Sąd Najwyższy wskazał również, iż pojęcie „sposób korzystania z nieruchomości” należy rozumieć zarówno jako stan faktyczny obejmujący posiadanie jak i zakres wykorzystywania triady uprawnień właścicielskich. Podzielił stanowisko zajęte w związku z interpretacją podobnego zwrotu, zawartego w art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego „ograniczenie sposobu korzystania” oznacza zmianę na niekorzyść każdego używania nieruchomości w określonym celu, jeżeli było ono zgodne z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, nie publ.). Dopiero zmiany w tym zakresie, tylko i wyłącznie wywołane postanowieniami uchwały o ustanowieniu o.o.u., powodujące skutki polegające na zmniejszeniu aktywów (wartość nieruchomości, pożytki) lub powstaniu pasywów (obciążeń), mogą być oceniane w kategoriach szkody. W konsekwencji w wyroku tym Sąd Najwyższy uznał za błędne stanowisko zajęte przez Sąd Apelacyjny, który za wystarczającą przesłanką przyznania

odszkodowania uznał samo ustanowienie o.o.u., które prawnie usankcjonowało niekorzystną sytuację powodów.

Występująca w orzecznictwie Sądu Najwyższego niejednolitość wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. była przyczyną podjęcia dwóch uchwał Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2022 r., III CZP 80/22 (nie publ.) i z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 81/22 (nie publ.), zgodnie z którymi wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania z uwagi na niemożność zachowania standardów ochrony środowiska przed hałasem w związku z funkcjonowaniem lotniska (art. 135 ust. 1 p.o.ś.) nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, określonego w art. 129 ust. 2 tej ustawy. Za ograniczające sposób korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 129 ust. 2 ww. ustawy mogą być uznane wyłącznie postanowienia aktu prawa miejscowego ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania określające nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości (art. 135 ust. 3a tej ustawy). W uchwałach tych Sąd Najwyższy opowiedział się za ścisłą wykładnią art. 129 ust. 2 p.o.ś., co wynika z charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania, które jest legalnym działaniem władzy publicznej. Również szkody wynikające z takiego działania są „szkodami legalnymi”, które nie podlegają pełnej kompensacie zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania wynikającą z art. 77 Konstytucji. Przepis ten dotyczy bowiem tylko odpowiedzialności Państwa za działania o charakterze bezprawnym. W przypadku szkód legalnych, ustawodawca przewiduje niejednokrotnie ograniczony zakres i sposoby kompensacji szkód wywołanych legalnym działaniem władzy. W przypadku szkód legalnych, dokonuje się ich nie tylko w interesie indywidualnym podmiotu prowadzącego określoną działalność gospodarczą - która może negatywnie wpływać na otoczenie i wywoływać szkody u innych podmiotów - ale także w interesie publicznym, gdyż działalność ta przynosi także korzyści społeczne przewyższające interes podmiotu prowadzącego tę działalność nad interesem osoby nią poszkodowanej. Natomiast własność, podobnie jak i inne prawa podmiotowe, nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom określonym w aktach prawnych, w których przewiduje się zazwyczaj zakres odpowiedzialności za szkody spowodowane tym ograniczeniem oraz podmiot

zobowiązany do zapłaty odszkodowania. Odpowiedzialność takiego podmiotu nie jest przy tym odpowiedzialnością „sprawczą”, skoro nie jego działalność jest źródłem szkody. Z tego względu zakres kompensowania skutków wynikających z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania został szczegółowo określony w ustawie - Prawo ochrony środowiska, która wprowadziła odrębny reżim odpowiedzialności prawnej, kompleksowo regulujący w art. 129 - 136 skutki utworzenia takiego obszaru i wyłączający w zakresie w nim uregulowanym stosowanie ogólnych przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności cywilnej. Analizowany przepis art. 129 ust. 2 p.o.ś. ma więc charakter wyjątku od ogólnych przepisów o odpowiedzialności cywilnej zawartych w kodeksie cywilnym, podlega więc wykładni ścisłej. Uregulowano w nim odpowiedzialność odszkodowawczą podmiotów określonych w art. 136 ust. 2 p.o.ś. nie za samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, ale za ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru, które są określone szczegółowo w akcie prawa miejscowego ustanawiającego ten obszar. Stanowisko to znajduje także potwierdzenie w wykładni językowej i systemowej art. 129 ust. 2 p.o.ś. Z jego treści wynika bowiem, że właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Zdarzeniem szkodzącym jest więc nie samo ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, ale ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przewidziane w związku z ustanowieniem tego obszaru. Gdyby za zdarzenie szkodzące mogło być uznane samo wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania znalazłoby to wyraz w innym brzmieniu treści analizowanego przepisu przez wyraźne wskazanie, że odszkodowaniu podlega szkoda poniesiona przez właściciela w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Samo więc „zawężenie granic własności”, czy „stygmatyzacja nieruchomości” – jak to wielokrotnie przyjmowano w sprawach o odszkodowanie dochodzonego na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. - nie stanowią dostatecznej podstawy do dochodzenia odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania. Rozmiar szkody, a w konsekwencji wysokość odszkodowania, powinny być ustalone w taki sposób, aby uwzględniały wyłącznie

okoliczność wprowadzenia skonkretyzowanych ograniczeń w sposobie korzystania danej nieruchomości znajdującej się w obszarze ograniczonego użytkowania (np. zakaz przeznaczania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową, zakaz rozbudowy istniejącej zabudowy mieszkaniowej, nakaz, aby budynki wznoszone w obszarze spełniały określone wymagania techniczne).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podziela stanowisko dotyczące wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. zajęte przez Sąd Najwyższy w dwóch wyżej powołanych uchwałach, co również przesądza o konieczności uwzględnienia skargi kasacyjnej pozwanego skoro rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego zostało oparte na szerzej ujmowanego obowiązku odszkodowawczego strony pozwanej.

Sąd ten przyjął, że szkoda nie powstaje, jeżeli kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie, tak jak poprzednio obowiązujący. Skarga kasacyjna powoda kwestionująca w tym zakresie ocenę Sądu drugiej instancji jest bezzasadna. Z dokonanych w sprawie ustaleń nie wynika, aby przewidziane w u.u.o. 2007 ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w strefie [Z.] miały mieć charakter czasowy. Zatem w takim zakresie, w jakim u.u.o. 2011 podtrzymał te same ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości powoda, które zostały wprowadzone u.u.o. 2007 i którego postanowienia zostały zastąpione postanowieniami u.u.o. 2011 nie można przyjąć, aby powstała nowa szkoda. W tym zakresie Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podziela stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2017 r., III CZP 114/15 (OSNC 2017, nr 10, poz. 110), zgodnie z którą szkoda, za doznanie której można dochodzić odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. może powstać wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w strefie [Z.] – ustanowionej u.u.o. 2007 - istniała możliwość zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na cele mieszkaniowe oraz budowy 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, której to możliwości nie pozbawiało zaliczenie części nieruchomości powoda do strefy [X.] – ustanowionej u.u.o. 2011. Sąd uznał ponadto, że strefa [X.] stawia obostrzenia wyłącznie do (i) przeznaczania terenów, (ii) lokalizowania budynków i (iii) zmiany funkcji budynków istniejących. I chodzi wyłącznie o funkcje związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej. Z ustaleń faktycznych wynika, także, iż te same ograniczenia dotyczące przeznaczania terenów, lokalizowania budynków i zmiany funkcji budynków istniejących przewidywało u.u.o. 2007. W skardze kasacyjnej powoda bezzasadnie więc zakwestionowano co do zasady naruszenie art. 129 p.o.ś. przez przyjęcie, że w omówionym wyżej zakresie u.u.o. 2011 nie stanowił o nowym czy dalszym ograniczeniu prawa własności w stosunku do stanu wynikającego z u.u.o. 2007. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie odniesiono jednak bliżej tej prawidłowego stanowiska prawnego Sądu drugiej instancji do treści opinii biegłego, na której oparto rozstrzygnięcie, przez wyjaśnienie, czy i z jakich przyczyn opinia ta zawierała błędne założenia, a w konsekwencji także wadliwe wnioski co do wysokości doznanej przez powoda szkody z powodu niemożności lub ograniczenia sposobu korzystania z jego nieruchomości w części objętej strefą [X.] po wejściu w życie u.u.o. 2011, tj. czy jedyną przyczyną określenia w treści opinii biegłego wysokości szkody, o którą Sąd drugiej instancji obniżył wysokość odszkodowania zasądanego na rzecz powoda, było przyjęcie w tej opinii przedłużenia na dalszy okres obowiązywania ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości powoda na obszarze objętym strefą [X.] po wejściu w życie u.u.o. 2011 mimo ich tożsamego zakresu z ograniczeniami wcześniej wprowadzonymi na tym obszarze - w strefie [Z.] - na podstawie u.u.o.2007. W tym zakresie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny odniósł się do treści opinii biegłego jedynie przez wskazanie matematycznego obliczenia skali spadku wartości nieruchomości w konsekwencji zajętego przez siebie stanowiska (zob. str. 29-30 oraz 34-35). Uzupełnienie tego braku przez Sąd Najwyższy przez szczegółowe odniesienie się do treści opinii biegłego nie było możliwe z uwagi na ograniczony przepisami art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c. zakres kontroli w postępowaniu kasacyjnym. Z tej też

przyczyny nie można było skutecznie odeprzeć zarzutu naruszenia art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. z uwzględnieniem art. 108 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

[as]