



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

12 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Dariusz Pawłyszcz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Agnieszka Góra-Błaszczkowska

SSN Ewa Stefańska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 12 marca 2025 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej P. Spółki Akcyjnej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 lutego 2022 r., VII AGa 412/21,
wydanego w sprawie z powództwa W.
przeciwko P. Spółce Akcyjnej
o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie pozostawiając
temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

Agnieszka Góra-Błaszczkowska Dariusz Pawłyszcz Ewa Stefańska

(Ł.W.)

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 21 grudnia 2020 r., XVI GC 987/16, Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od pozwanego zarządcy lotniska na rzecz powodowego właściciela budynków mieszkalnych 1 168 233 zł z odsetkami tytułem zmniejszenia wartości nieruchomości w związku z objęciem nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania (o.o.u.) ustanowionym dla lotniska.

Wyrokiem z 24 lutego 2022 r., VII AGa 412/21, Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację zarządcy lotniska.

Sąd ten ustalił, że uchwałą sejmiku województwa z 2011 roku ustanowiono o.o.u. dla lotniska zarządzanego przez pozwanego. Uchwała wyodrębniła na obszarze dwie strefy: Z1 i Z2. Powodowe miasto jest właścicielem 5 budynków mieszkalnych położonych na o.o.u., lecz poza strefami Z1 i Z2. Na skutek ustanowienia o.o.u. wartość tych nieruchomości zmniejszyła się w sumie o 1 168 233 zł.

Sąd drugiej instancji uznał, że właścicielowi nieruchomości położonych na o.o.u. przysługuje odszkodowanie za zmniejszenie ich wartości (art. 129 ust. 2 Prawa ochrony środowiska; dalej: p.o.ś.), ponieważ na skutek utworzenia o.o.u. właściciel utracił środki prawne związane z nadmiernym hałasem spowodowanym funkcjonowaniem lotniska.

Zarządca lotniska zaskarżył w całości wyrok Sądu odwoławczego i zarzucił mu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 129 ust. 2 p.o.ś., przez pominięcie wymaganego tym przepisem związku zmniejszenia wartości nieruchomości z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzonym uchwałą o utworzeniu o.o.u. Skarżący podniósł, że tylko w strefach Z1 i Z2 uchwała podwyższyła normy dopuszczalnego hałasu, a tym samym na o.o.u. poza tymi strefami nie obowiązują żadne ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, w tym obowiązek znoszenia podwyższonego hałasu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z tej

nieruchomości, w tym za zmniejszenie wartości nieruchomości. Prawo ochrony środowiska przewiduje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 130 p.o.ś. lub przez utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania na podstawie art. 135 p.o.ś. W tym drugim przypadku uchwała sejmiku województwa lub rady powiatu o utworzeniu o.o.u. określa ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości objętych o.o.u. (art. 135 ust. 3a p.o.ś.), przy tym ograniczenia te mogą być odmienne dla różnych części o.o.u. W praktyce tworzenia o.o.u. wyodrębnia się strefy, w których obowiązują odmienne ograniczenia.

Zatem nie samo ustanowienie o.o.u. jest podstawą powstania prawa do odszkodowania, lecz związek szkody właściciela z ustanowionym ograniczeniem korzystania z nieruchomości. Wymóg tego związku przyczynowego wynika nie tylko z art. 129 ust. 2 p.o.ś., lecz także z art. 129 ust. 4 p.o.ś. przewidującego wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie, jeżeli uprawniony nie wystąpi z tym roszczeniem w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Zatem istotne jest nie samo utworzenie o.o.u., lecz wejście w życie konkretnego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Przy tym treść tych ograniczeń może ulegać zmianie. Sejmik lub rada powiatu mogą zmieniać obszary poszczególnych stref wyodrębnionych w o.o.u. oraz treść obowiązujących w nich ograniczeń. Na podstawie art. 129 ust. 1-4 dopiero z chwilą wejścia w życie konkretnego ograniczenia powstaje prawo do odszkodowania w związku z tym ograniczeniem.

Prawo ochrony środowiska, poza ogólnym prawem do odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wprowadzonych ograniczeń (art. 129 ust. 2), jako szczególne postacie tej szkody wskazuje zmniejszenie wartości nieruchomości (art. 129 ust. 1 *in fine*) oraz koszty poniesione w celu wypełnienia podwyższonych wymagań technicznych przez istniejące budynki (art. 136 ust. 3 p.o.ś.). Przedmiotem skargi kasacyjnej jest istnienie prawa powodowego właściciela do odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek utraty przez właściciela środków prawnych zwalczania nadmiernego hałasu powodowanego działalnością lotniska zarządzanego przez pozwanego.

Na podstawie art. 113 p.o.ś. minister właściwy do spraw klimatu określa, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, zróżnicowane w zależności od rodzaju zabudowy. Zarządca drogi, linii kolejowej lub tramwajowej, lotniska lub portu ma obowiązek nieprzekraczania dopuszczalnych poziomów hałasu poza terenem, do którego ma tytuł prawny (art. 174 ust. 2 p.o.ś.). Dopiero utworzenie o.o.u. uprawnia do powodowania na tym obszarze hałasu przekraczającego normy ustanowione rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 113 p.o.ś. Jednak prawo do powodowania hałasu nadal jest ograniczone normami ustanowionymi dla o.o.u.

Obszar ograniczonego użytkowania dla lotniska zarządzanego przez pozwanego został utworzony uchwałą Nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011 r., nr 128, poz. 4086), zmienioną uchwałą Nr 153/11 z dnia 24 października 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011 r., nr 206, poz. 6173). Sąd drugiej instancji w ogóle nie wziął pod uwagę tych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego, wydane w granicach kompetencji przyznanych ustawą wydającemu je organowi, obowiązują na równi z ustawami i można je pominąć tylko w przypadku przekroczenia kompetencji, w szczególności sprzeczności aktu prawa miejscowego z ustawą. Sądy powszechne biorą pod uwagę obowiązujące prawo z urzędu, bez potrzeby powołania się strony na dany akt prawa miejscowego.

Uchwała o utworzeniu o.o.u. dla lotniska podwyższyła normy dopuszczalnego hałasu tylko w strefach Z1 i Z2. Sąd odwoławczy uznał, że powodowy właściciel, mimo posiadania budynków poza tymi strefami, utracił roszczenia związane z przekroczeniem norm hałasu. Teza ta nie wynika z Prawa ochrony środowiska. Ta ustawa nie zawiera przepisu pozbawiającego właściciela jakichkolwiek uprawnień przez sam fakt objęcia nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania. Dopiero konkretne ograniczenia ustanowione na całym o.o.u. lub jego części mogą pozbawić właściciela jakiegoś uprawnienia. W przypadku stref Z1 i Z2 właściciele utracili uprawnienia związane z przekroczeniem ogólnych norm hałasu, gdyż uprawnienia te przysługują im dopiero w przypadku przekroczenia norm ustanowionych dla tych stref. Uchwała o utworzeniu o.o.u. nie zawiera żadnych ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości poza strefami Z1 i Z2. Być może

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostały zawarte ograniczenia co do przeznaczenia terenów o.o.u. poza strefami Z1 i Z2, np. w związku z ewentualną rozbudową lotniska i możliwym rozszerzeniem strefy Z2 na kolejne tereny. W niniejszej sprawie właściciel nie wywodzi swojego roszczenia z utraty prawa do określonego zagospodarowania swoich terenów, które zresztą już zagospodarował – budownictwem wielorodzinnym. Sąd drugiej instancji nie porównał środków prawnych obrony przed nadmiernym hałasem przysługujących właścicielom budynków przed i po utworzeniu o.o.u., w szczególności co do budynków położonych na tej części o.o.u., w której nie podwyższono dopuszczalnego poziomu hałasu.

Uchwałą składu siedmiu sędziów z 6 listopada 2024 r., III CZP 27/24, Sąd Najwyższy uznał, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a p.o.ś. Uchwała ta nie ma mocy zasady prawnej, a jej teza jest wprost sprzeczna z art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Na wstępie swoich rozważań skład siedmiu sędziów stwierdza, że „przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., należy rozumieć zastosowanie jakiegokolwiek instrumentu przewidzianego w Dziale IX Tytułu II ustawy”, a następnie wskazuje, że samo „ustanowienie o.o.u. stanowi przewidziane przez ustawodawcę ograniczenie”. Tymczasem samo ustanowienie o.o.u. w żaden sposób nie ogranicza sposobu korzystania z nieruchomości. Utworzenie o.o.u. i jego podział na strefy służy przyporządkowaniu ustanowionych ograniczeń określonemu obszarowi, tj. całemu o.o.u. lub jego części w postaci strefy, oraz jest uwzględniane przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dalej skład siedmiu sędziów stwierdza, że „objęcie nieruchomości o.o.u. stanowi samo w sobie 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”. Powyższa teza oparta jest na nieuprawnionym założeniu, że samo utworzenie o.o.u. pozbawia właściciela prawa do zwalczania

ponadnormatywnych immisji. Tymczasem Prawo ochrony środowiska rozróżnia 4 rodzaje emisji (art. 174 ust. 2) i powodowanie hałasu jest tylko jednym z nich. W przypadku o.o.u. dla lotniska zarządzanego przez pozwanego podwyższono wyłącznie normy hałasu i tylko dla stref Z1 i Z2. Wszelkie inne ponadnormatywne emisje nie zostały zalegalizowane, a powodowanie ponadnormatywnego hałasu zostało zalegalizowane tylko w strefach Z1 i Z2 i tylko do poziomu określonego uchwałą sejmiku województwa.

Skład siedmiu sędziów nie wyjaśnił, w jaki sposób sama nazwa strefy stanowi ograniczenie praw właściciela. Być może skład miał na myśli efekt psychologiczny, polegający na zmniejszonym popycie na mieszkania w strefie, nawet jeśli faktyczny hałas w strefie jest dużo poniżej normy. W praktyce hałas bliski granicy normy lub nawet ponad normę występuje raczej w szerokim pasie przy drodze do lotniska, a nie w częściach zewnętrznych o.o.u. dla lotniska. Art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. oraz art. 361 § 1 k.c. nie dają podstaw do uznania efektu psychologicznego za normalne następstwo utworzenia o.o.u. Dla spadku cen nieruchomości konieczne są mylne wyobrażenia potencjalnych nabywców mieszkań o poziomie hałasu dopuszczalnym poza strefami Z1 i Z2, za co zarządca lotniska nie odpowiada.

W istocie na efekcie psychologicznym oparte były pozwy, które zdarzały się w USA w latach 50. i 60. XX wieku, o odszkodowanie przeciwko miastom lub agencjom nieruchomości za wprowadzenie do dzielnicy lub osiedla nowych mieszkańców, Afroamerykanów, co miało powodować spadek cen nieruchomości. Sądy oddalały takie pozwy m.in. ze względu na brak bezpośredniego związku przyczynowego, gdyż do wystąpienia spadku cen po wprowadzeniu się Afroamerykanów konieczna była dodatkowa okoliczność w postaci uprzedzeń rasowych potencjalnych nabywców mieszkań, za co pozwani nie odpowiadali.

Sąd Apelacyjny niewłaściwie zastosował art. 129 ust. 2 p.o.ś. przez niewyjaśnienie, czy i jakie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości obowiązują na tej części o.o.u., na której znajdują się nieruchomości, których wartość miała ulec zmniejszeniu. Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uwzględnił skargę kasacyjną.

[SOP]

[r.g.]

[wr]