

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

6 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)
SSN Adam Doliwa
SSN Agnieszka Góra-Błaszczkowska (sprawozdawca)
SSN Maciej Kowalski
SSN Marcin Krajewski
SSN Marcin Łochowski
SSN Mariusz Łodko

Protokolant Arkadiusz Połaniecki

na posiedzeniu jawnym 6 listopada 2024 r. w Warszawie,
na skutek przedstawienia przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby
Cywilnej
zagadnienia prawnego:

"Czy właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się
na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, jednak
bez związku ze szczegółowymi ograniczeniami wynikającymi z art.
135 ust. 3a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska,
przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 tej ustawy?"

podjął uchwałę:

**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.

Joanna Misztal-Konecka

Adam Doliwa

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Maciej Kowalski

Marcin Krajewski

Marcin Łochowski

Mariusz Łodko

(R.N.)

UZASADNIENIE

Zagadnienie przedstawione przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Cywilnej powstało w związku ze stwierdzoną rozbieżnością w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Zgodnie z poglądem, który dominował przed 2022 r., już samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (dalej: „OOU”) powoduje obniżenie wartości nieruchomości, a tym samym szkodę, której naprawienia można się domagać na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej „p.o.ś.”). Utworzenie OOU ogranicza w korzystaniu z nieruchomości, powoduje zawężenie granic własności, a jego skutkiem jest konieczność znoszenia przez właściciela dopuszczalnych na tym obszarze immisji, w tym zwłaszcza hałasu związanego z działaniem lotniska, bez możliwości żądania ich zaniechania, co wpływa również na obniżenie wartości nieruchomości (zob. m.in. postanowienie SN z 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, oraz wyroki SN: z 25

lutego 2009 r., II CSK 546/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 103; z 6 maja 2010 r., II CSK 602/09; 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; z 15 grudnia 2016 r., II CSK 151/16; z 9 września 2021 r., I CSKP 112/21). W tym ostatnim orzeczeniu podniesiono, że w opinii potencjalnych nabywców nieruchomości akt prawa miejscowego o utworzeniu OOU, otwierający przynajmniej potencjalnie legalną drogę zwiększenia operacji lotniczych, wpływa na zmniejszenie wartości nieruchomości. W świadomości podmiotów działających na rynku nieruchomości pojawia się wtedy przeświadczenie o „skażeniu” terenu objętego OOU czynnikiem powodującym obniżenie wartości położonych na nim nieruchomości.

Wskazana linia orzecznicza znalazła ostatnio potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2024 r., III CZP 56/23 (OSNC 2024, nr 9, poz. 86). Przyjęto w niej, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia OOU, o którym mowa w art. 135 ust. 1 p.o.ś., jednak bez związku ze szczególnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a p.o.ś., przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że zalegalizowanie ponadnormatywnych immisji może mieć wpływ na wartość rynkową nieruchomości położonej w OOU. Realizacja słusznego interesu publicznego nie może odbywać się kosztem części jednostek, zaś wykładnia prawa nie może być dokonywana w tym zakresie w opozycji do mechanizmów rynkowych, zwłaszcza gdy z art. 129 ust. 2 *in fine* p.o.ś. nie wynika, aby konieczną przesłanką powstania roszczenia odszkodowawczego z tego tytułu było wprowadzenie szczególnych ograniczeń.

Przeciwnie stanowisko reprezentowane jest przede wszystkim w uchwałach Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2022 r., III CZP 80/22 (OSNC 2022, nr 11, poz. 106), oraz z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 81/22 (OSNC 2023, nr 1, poz. 3). Zgodnie z nimi wprowadzenie OOU z uwagi na niemożność zachowania standardów ochrony środowiska przed hałasem w związku z funkcjonowaniem lotniska nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, określonego w art. 129 ust. 2 p.o.ś. Za ograniczające sposób korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu mogą być uznane

wyłącznie postanowienia aktu o utworzeniu OOU, określające nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości (art. 135 ust. 3a p.o.ś.). Pogląd ten był szeroko uzasadniany już wcześniej w wyrokach Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2021 r., II CSKP 5/21 (OSNC 2022, nr 2, poz. 17), oraz z 23 marca 2022 r., II CSKP 286/22. Można odnaleźć go także w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 9 lutego 2017 r., III CZP 114/15 (OSNC 2017, nr 10, poz. 110), oraz w wyrokach Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2008 r., II CSK 367/08, i z 25 lutego 2009 r., II CSK 565/08. Jeśli chodzi o najnowsze orzecznictwo, pogląd ten stanowił podstawę wyroków Sądu Najwyższego: z 22 czerwca 2022 r., II CSKP 262/22; z 6 października 2022 r., II CSKP 1363/22; z 14 czerwca 2023 r., II CSKP 1149/22 r., i z 7 listopada 2023 r., II CSKP 1795/22.

Uzasadniając drugie z przedstawionych stanowisk, wskazuje się na ograniczenia prawa własności wynikające z art. 64 Konstytucji, art. 140 k.c. oraz ustaw szczególnych. Wprowadzenie takich ograniczeń jest niekiedy konieczne ze względu na podejmowanie, niezbędnych dla zapewnienia rozwoju cywilizacyjnego, inwestycji przemysłowych i infrastrukturalnych, co skutkuje niekiedy odpowiedzialnością z tytułu tzw. szkody legalnej. Odpowiedzialność ta nie jest jednak objęta zasadą odpowiedzialności władzy publicznej wynikającą z art. 77 Konstytucji. Skutki legalnego wyrządzenia szkody, ze względu na swój cel i sens społeczny, nie zawsze wymagają kompensacji i nie zawsze są kompensowane w formie odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych różnymi ograniczeniami. Szczególne rozwiązania wprowadzone w Prawie ochrony środowiska przewidują, że adresatem roszczeń o odszkodowanie lub wykup nieruchomości jest podmiot, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU (art. 136 ust. 2 p.o.ś). Jego odpowiedzialność ma charakter ustawowy, a nie sprawczy, co oznacza odejście od tradycyjnych zasad winy, ryzyka czy słuszności i brak możliwości powoływania okoliczności ekskulpujących lub egzoneracyjnych. Przepisy Prawa ochrony środowiska mają w związku z tym charakter wyjątkowy i nie podlegają wykładni rozszerzającej.

Argumentując na rzecz wąskiego ujęcia odpowiedzialności na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., podnosi się również, że przepis ten ma ścisły związek z art. 129 ust. 1 p.o.ś., co oznacza, że ustawową przesłanką powstania roszczeń

odszkodowawczych jest każdorazowo niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Wprawdzie art. 136 ust. 1 p.o.ś., przewidujący dochodzenie roszczeń na drodze sądowej, określa ją jako właściwą dla roszczeń wynikających z „ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”, ale przepis ten ma jedynie charakter procesowy i różnicom terminologicznym nie należy przypisywać istotnego znaczenia prawnego. Wykładnia językowa nie pozostawia wątpliwości, że szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku przyczynowym z konkretnymi ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający OOU. Nie można wobec tego uznać, że doszło do ograniczenia sposobu korzystania z określonej nieruchomości, jeżeli żadne zakazy czy nakazy przewidziane w OOU jej nie dotyczą. Samo „zawężenie granic własności” czy „stygmatyzacja nieruchomości” nie są dostateczną podstawą do dochodzenia odszkodowania.

Jako argument na rzecz wąskiego rozumienia odpowiedzialności na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. przywoływana jest również interpretacja podobnego sformułowania zawartego w art. 36 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”), w myśl którego „ograniczenie sposobu korzystania” oznacza zmianę na niekorzyść każdego dotychczasowego użytkownika nieruchomości w określonym celu, jeżeli było ono zgodne z prawem (zob. wyrok SN z 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13).

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Cywilnej dodał, że za wąską interpretacją art. 129 ust. 1 p.o.ś. przemawia również to, iż w większości przypadków samo wprowadzenie OOU nie stanowi dla właścicieli położonych na nim nieruchomości istotnej zmiany ani co do sposobu korzystania z nieruchomości, ani co do komfortu związanego z tym korzystaniem. W zdecydowanej większości przypadków hałas na nieruchomości występuje już wcześniej i nie zwiększa się wskutek wprowadzenia OOU. Roszczenia z tytułu niedozwolonych immisji nie są zaś w rzeczywistości dochodzone przed wprowadzeniem OOU i formalna utrata możliwości ich dochodzenia nie stanowi istotnej zmiany dla właściciela. Należy również wziąć pod uwagę, że po ewentualnej wypłacie odszkodowania z tytułu

utrąty wartości nieruchomości wskutek wprowadzenia OOU może z jakiegokolwiek powodu dojść do uchYLENIA uchwały wprowadzającej OOU. Konsekwentnie należałoby przyjąć, że spowoduje to zwiększenie wartości nieruchomości co najmniej do takiego poziomu, na jakim wartość ta znajdowałaby się, gdyby OOU nigdy nie został wprowadzony. Jeżeli w międzyczasie nie dojdzie do zbycia nieruchomości, jej właściciel zostanie niesłusznie wzbogacony otrzymaną kwotą odszkodowania, gdyż trudno znaleźć podstawę prawną, na której można byłoby domagać się jej zwrotu.

Przedstawiając argumenty przemawiające na rzecz stanowiska tradycyjnego, ujmującego szerzej analizowaną odpowiedzialność, w pierwszej kolejności Prezes zauważył, że wykładnia językowa i systemowa niekoniecznie przemawiają za wnioskami przyjętymi w uchwałach z 7 kwietnia 2022 r., III CZP 80/22, oraz z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 81/22.

Artykuł art. 129 ust. 2 p.o.ś. znajduje się wśród przepisów ogólnych Działu IX Tytułu II ustawy Prawo ochrony środowiska, a z systematyki przepisów tej ustawy można wyciągnąć wniosek, że przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć zastosowanie jakiegokolwiek instrumentu przewidzianego w wymienionym dziale. Jednym z takich instrumentów jest zaś ustanowienie OOU.

Również zestawienie ustępów 1 i 2 art. 129 p.o.ś. prowadzi w rzeczywistości do wniosków przeciwnych w stosunku do tych, które przyjęte zostały przez zwolenników węższego ujmowania analizowanego przypadku odpowiedzialności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podjmując uchwałę, SN wziął w pierwszej kolejności pod uwagę wykładnię językową i systemową art.129 ust.1 p.o.ś.

Dział IX Tytułu II ustawy Prawo ochrony środowiska jest zatytułowany „Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska” i został podzielony na cztery rozdziały: „Przepisy ogólne”, „Ograniczenia związane z ochroną zasobów środowiska”, „Obszary ograniczonego użytkowania” oraz „Strefy przemysłowe”.

Artykuł 129 ust. 2 p.o.ś. znajduje się wśród przepisów ogólnych i stanowi, że w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Artykuł 135 ust. 3a p.o.ś. zamieszczony jest natomiast w Rozdziale 3 („Obszary ograniczonego użytkowania”) i stanowi, że właściwe organy tworząc OOU, określają granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego.

Treść i systematyka przepisów prowadzi do wniosku, 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. 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 OOU, stanowi przewidziane przez ustawodawcę ograniczenie.

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 tej drugiej opcji (wskazują też na to argumenty funkcjonalne, o których będzie jeszcze mowa). 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. Zauważyć przy tym trzeba, że objęcie nieruchomości OOU 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 OOU uzasadnia dochodzenie odszkodowania, jeśli właściciel nieruchomości wykaże wysokość szkody z tego wynikającej.

W ramach wykładni systemowej za celowe należy też uznać 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.

Podobną regulację do będącej przedmiotem niniejszej analizy zawarto w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analogicznie bowiem uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może istotnie wpłynąć na zakres uprawnień właściciela. Sformułowanie przepisów tej ustawy nie jest jednak tożsame ze sformułowaniem przepisów Prawa ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. roszczenie odszkodowawcze przysługuje właścicielowi nieruchomości w przypadku, gdy uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio spowodowały, że korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Znamienne jest słowo: „dotychczasowy”. Nakazuje ono przy ocenie, czy odszkodowanie przysługuje, odnosić się do faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela. Zatem w porównaniu z art. 129 ust. 2 p.o.ś. roszczenie odszkodowawcze przysługuje w węższej grupie przypadków – tylko wówczas, gdy dojdzie do rzeczywistej zmiany dotychczasowego korzystania z nieruchomości

(przeznaczenia nieruchomości). *A contrario*, w przypadku roszczenia z art. 129 ust. 2 p.o.ś. sposób dotychczasowego korzystania z nieruchomości jest bez znaczenia – przepis o tym nie stanowi. Wzmacnia to wniosek, że zawsze w razie objęcia nieruchomości OOU dochodzi do ograniczenia praw właściciela, mimo iż nie zawsze dochodzi do ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, ale w tym kontekście dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości jest irrelevantny.

Na marginesie można dodać, że przy porównywaniu przepisów omawianych ustaw właściwsze wydaje się zestawienie art. 129 ust. 2 p.o.ś. z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., który przewiduje, iż „[j]eżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości”. W tym przypadku przesłanką roszczenia odszkodowawczego jest jedynie obniżenie jej wartości, a nie niemożliwość lub istotne ograniczenia korzystania z nieruchomości. Przewidziane w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. odszkodowanie przysługuje jednak jedynie w razie zbycia nieruchomości, co odróżnia to rozwiązanie od przyjętego w art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Utworzenie OOU 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 OOU 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 Prawie ochrony środowiska ingerencja w prawo własności jest zgodna z ustawą zasadniczą, a w szczególności ustalenia, przy jakiej wykładni przepisów taka zgodność nie budziłaby wątpliwości.

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 wprowadzona z nich norma prawa spełniała właśnie wskazane kryteria.

W konsekwencji trzeba stwierdzić, że wykładnia prokonstytucyjna Prawa ochrony środowiska wymaga, aby właściciele nieruchomości objętych OOU dostawali słuszne odszkodowanie oraz aby włączenie nieruchomości do takiego obszaru realizowało cele publiczne.

Niewątpliwie zapewnienie sprawnego transportu lotniczego, do czego niezbędne jest funkcjonowanie lotnisk, stanowi istotny cel publiczny. Zatem tworzenie wokół lotnisk OOU realizuje ważny cel publiczny, co pozwala w konsekwencji stwierdzić, że włączenie do takiego obszaru konkretnej nieruchomości zostaje dokonane dla realizacji istotnego celu publicznego.

Dla spełnienia standardu konstytucyjnego w odniesieniu do tworzenia OOU niezbędne jest jeszcze zapewnienie właścicielom nieruchomości obejmowanych takim obszarem słusznego odszkodowania. Przemawia to zdecydowanie za szerszym ujmowaniem odpowiedzialności odszkodowawczej, pozwalającym na zasądzenie odszkodowania zawsze, gdy tylko objęcie konkretnej nieruchomości OOU powoduje doznanie przez jej właściciela szkody, choćby w postaci obniżenia wartości nieruchomości.

Odmienne, zawężająca wykładnia art. 129 ust. 2 p.o.ś., ograniczająca prawo do odszkodowania tylko do przypadków, gdy z włączeniem konkretnej nieruchomości do OOU łączyłoby się z nałożeniem na właściciela takiej nieruchomości określonych nakazów i zakazów, nie byłaby 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 k.c. dotyczy odpowiedzialności sprawczej. Tymczasem odpowiedzialność na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest ponoszona za szkodę wynikającą z aktu normatywnego tworzącego OOU. Jest to zatem przypadek szczególnej postaci „wyłączenia” 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 OOU. W konsekwencji powinny do niego znaleźć zastosowanie zasady dotyczące wyłączenia, w tym w szczególności uprawnienie do słusznego odszkodowania.

Podsumowując, w świetle przeprowadzonej wykładni systemowej zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, należy sformułować wniosek, że właścicielowi nieruchomości objętej OOU przysługuje odszkodowanie już z samego faktu objęcia jego nieruchomości takim obszarem, jeśli tylko wykaże doznanie szkody, pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z utworzeniem OOU (art. 361 § 1 k.c.), choćby w postaci obniżenia wartości jego nieruchomości.

Dokonując wykładni funkcjonalnej, należy zrekonstruować cel analizowanej regulacji prawnej. Z tej perspektywy niewątpliwie żadne unormowanie Prawa ochrony środowiska nie zmierza do wyłączenia (ograniczenia prawa własności) bez odszkodowania. Przeciwnie, przyjęto, że wprowadzie dla realizacji ważnych celów publicznych można dokonać ingerencji w prawo własności, zwłaszcza przez objęcie nieruchomości OOU, jednocześnie jednak uznano, że w takim przypadku przysługuje właścicielowi nieruchomości odszkodowanie. Ingerencja władcza państwa w postaci utworzenia OOU 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 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 OOU. Zapobiega temu jak najszerszej zakreślona możliwości dochodzenia odszkodowania w związku z objęciem nieruchomości OOU.

Działanie w interesie publicznym, mające na celu rozwój lotnisk, sprawia, że wartość nieruchomości położonej w OOU zazwyczaj spada. Właściciel tejże nieruchomości nie dysponuje żadnym instrumentem, który pozwalałby mu na zniesienie lub ograniczenie oddziaływania immisji w postaci hałasu, który najczęściej jest nieunikniony. Wymienione negatywne następstwa podlegają kompensacji na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. Szkada w postaci zmniejszenia wartości nieruchomości położonej w obrębie OOU ma charakter samoistny. Ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych przesłanek determinujących dochodzenie jej kompensacji. Wystarczy, że między ustanowieniem OOU a powstaniem szkody istnieje związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.), aby szkoda podlegała kompensacji stosownie od art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Ponieważ utworzenie OOU ma na celu realizację ważnych celów publicznych, ingerencja państwa w prawo własności powinna zostać odpowiednio zrekompensowana z zastrzeżeniem, że nie może prowadzić do wzbogacenia się jednej ze stron kosztem drugiej.

Za szerszym rozumieniem odpowiedzialności odszkodowawczej przemawia także to, że naprawienie szkody wynikającej z utraty wartości rynkowej rzeczy jest ogólną zasadą prawa odszkodowawczego, a nie jedynie instrumentem szczególnym przewidzianym w art. 129 ust. 2 p.o.ś. Za szkodę majątkową uznana została utrata tzw. „wartości handlowej” pojazdu (zob. uchwałę SN z 12 października 2001 r., III CZP 57/01, OSNC 2002, nr 5, poz. 57) i pogląd ten współcześnie nie jest kwestionowany. Konsekwentnie należy uznać, że szkodą jest również „utrata wartości handlowej” nieruchomości (zob. m.in. wyrok SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 103).

Podsumowując, jeśli nawet wraz z objęciem nieruchomości OOU 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 OOU 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 OOU, a rzeczywistą wartością nieruchomości położonej w strefie. W praktyce trudno sobie wyobrazić określenie wysokości takiej szkody bez udziału biegłego, którego opinia nie może być jednak przyjmowana na zasadzie automatyzmu, a za każdym razem powinna podlegać starannej weryfikacji sądu.

Zaprezentowane argumenty doprowadziły Sąd Najwyższy do podjęcia uchwały, jak w sentencji.

Joanna Misztal-Konecka

Adam Doliwa

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Maciej Kowalski

Marcin Krajewski

Marcin Łochowski

Mariusz Łodko

(P.H.)

r.g.