

*Małgorzata Pracka*

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny

im. Kazimierza Pułaskiego, Radom

m.pracka@uthrad.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3531-8433>

## Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2020.031>

Rozwój cywilizacyjny współczesnych pokoleń prowadzi do wzrostu komfortu życia, dzięki czemu nasze potrzeby są coraz lepiej zaspokajane. Musimy być jednak świadomi, że pewnych ułatwień inwestycyjnych nie da się wprowadzić bez uszczerbku dla nas samych. Rolą ustawodawcy w tym procesie jest zagwarantowanie i pogodzenie w systemie prawa różnych wartości: postępu cywilizacyjnego, ochrony środowiska i prawa własności.

Jednym z mechanizmów prawnych będących gwarantem rozwoju inwestycyjnego jest obszar ograniczonego użytkowania. Jego wprowadzenie nie pozostaje jednak bez wpływu na stan środowiska ani tym bardziej na prawo własności. Uszczerbek, jakiego doznają właściciele nieruchomości położonych na takim obszarze, jest kwestią bezdyskusyjną. Rodzi się zatem pytanie, na ile i w jaki sposób obowiązujące regulacje prawne rekompensują istniejące na tych obszarach ograniczenia prawa własności. Niniejszy artykuł ma za zadanie przedstawić najważniejsze aspekty związane z istotą utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wraz z dokonaniem analizy i oceny istniejących rozwiązań prawnych w tej materii.

## 1. Istota obszaru ograniczonego użytkowania

Obszar ograniczonego użytkowania (dalej: OOU), jako instrument z zakresu ochrony środowiska, tworzony jest w sytuacji, kiedy nie da się ograniczyć negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia inwestycyjnego jedynie do nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane. W literaturze kwalifikowany jest jako rodzaj obszaru specjalnego, na terenie którego obowiązuje specyficzny reżim prawny, ograniczający lub wyłączający dotychczasowy porządek prawny<sup>1</sup>. W jego obrębie zezwala się na pewne odstępstwa od zakazu naruszania tzw. standardów immisyjnych jakości środowiska na cudzej nieruchomości<sup>2</sup>. Istotą funkcjonowania tego rodzaju obszaru jest umożliwienie działalności obiektom i instalacjom spełniającym użyteczną społecznie funkcję i jednocześnie powodującym przekraczanie tych standardów bez narażania ich na konsekwencje<sup>3</sup>. Wraz z jego utworzeniem podejmowane są także działania, które mają na celu zminimalizowanie tych uciążliwości. Administracyjny charakter przepisów dotyczących OOU wskazuje, że celem jego ustanowienia pozostaje interes publiczny<sup>4</sup>.

Nie wszystkie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane wywołują negatywny wpływ na nieruchomości sąsiednie. Są jednak takie, które ustawodawca uznał za szczególnie uciążliwe. Zostały one sklasyfikowane w art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup> (dalej p.o.ś.). Zgodnie z jego brzmieniem

---

<sup>1</sup> A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012, s. 299–302; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 318.

<sup>2</sup> W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, Lex.

<sup>3</sup> M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 565.

<sup>4</sup> S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 93.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.

obszar ograniczonego użytkowania może być utworzony wyłącznie dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, tras komunikacyjnych, lotniska, linii elektroenergetycznej, stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej, instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej oraz instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego. Wyliczenie przedsięwzięć, dla których tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, jest katalogiem wyczerpującym i zamkniętym, co powoduje, że nieuprawnione są jakiegokolwiek próby rozszerzania tego obowiązku na innego rodzaju przedsięwzięcia, dla których taki obszar specjalny mógłby być utworzony<sup>6</sup>.

## 2. Przesłanki utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zasadność utworzenia tego rodzaju obszaru specjalnego winna wynikać z konkretnych dokumentów: przeglądu ekologicznego, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup> (dalej: u.o.o.ś) albo z analizy porealizacyjnej. W praktyce pojawiła się wątpliwość, czy tylko te literalnie wymienione przez ustawodawcę opracowania mogą być podstawą do wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania, skoro i z innych dokumentów można by wywieść wnioski o konieczności zastosowania tego rodzaju rozwiązań prawnych<sup>8</sup>. Konkluzja jest jednak taka, że nie jest uprawnione poszerzanie tego katalogu o inne środki dowodowe z uwagi na doniosły charakter skutków prawnych związanych z utworzeniem OOU i wynikającymi stąd

---

<sup>6</sup> J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 277.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2004 r., OSK 1151/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, z. 11, poz. 127, z głosem A. Miler.

ograniczeniami prawa własności<sup>9</sup>. Uzasadnieniem dla powyższego stanowiska jest przede wszystkim fakt, że konstytucyjnie chronione prawo własności może być ograniczane w demokratycznym państwie prawnym jedynie w przypadku zaistnienia konieczności, przy zastosowaniu zasady proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń i dla realizacji konkretnej kategorii interesu publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Precyzja racjonalnego ustawodawcy w zakresie nakładania ograniczeń na prawo własności nie może budzić żadnych zastrzeżeń ani być źródłem nadużyć.

Analiza opracowań uprawniających do utworzenia OOU powinna prowadzić do potwierdzenia, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu realizowanego w ramach jednego z przedsięwzięć inwestycyjnych zaprezentowanych wyżej. Wydaje się, że pojęcie dostępności trzeba w tym wypadku rozumieć jako dostępność faktyczną, a nie teoretyczną. Oznacza to, że w tej sytuacji wykorzystywane rozwiązania techniczne, technologiczne i organizacyjne byłyby stosowane, ale bez ponoszenia nadzwyczajnych wydatków, które w istocie prowadziłyby do ekonomicznej nieopłacalności przedsięwzięcia<sup>10</sup>.

Skoro istota obszaru ograniczonego użytkowania sprowadza się do minimalizowania i ograniczania skutków uciążliwości związanych z uruchomieniem konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych powodujących przekraczanie standardów środowiska, to jedynie kumulatywne spełnienie materialnoprawnych przesłanek warunkuje możliwość wprowadzenia tego rodzaju obszaru. Podkreślając społecznie użyteczną funkcję tego rodzaju przedsięwzięć i ich ogromne znaczenie dla podniesienia komfortu życia i rozwoju cywilizacyjnego, nie wolno tracić z pola widzenia, że nie może odbywać się to w spo-

---

<sup>9</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, Lex; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2010 r., II OSK 1858/10, Lex nr 746830.

<sup>10</sup> L. Dubiński, *Obszar ograniczonego użytkowania jako administracyjna strefa specjalna*, w: *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, red. L. Dubiński, T. Kocoł, Kraków 2012, s. 69.

sób niekontrolowany. Stąd więc wynika potrzeba sformalizowania procesu ich tworzenia i konieczność wprowadzenia mechanizmów ochronnych dla prawa własności.

### 3. Formalnoprawne aspekty obszaru ograniczonego użytkowania

Kompetencje organów do tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania zostały przez ustawodawcę rozdzielone pomiędzy sejmik województwa i radę powiatu. Ten pierwszy jest właściwy do przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.o.o.ś. lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie. Rada powiatu jest natomiast właściwa do pozostałych zakładów lub innych obiektów, które nie zostały wskazane wyżej. Forma prawna wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania przybiera postać uchwały organu uchwałodawczego. Ma ona charakter aktu prawa miejscowego, gdyż jest aktem generalnym i abstrakcyjnym<sup>11</sup>. Powyższe powoduje, że uchwała w tym zakresie może być zaskarżona do sądu administracyjnego po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa<sup>12</sup>. Ocena przez sąd administracyjny słuszności wprowadzonych ograniczeń prawa własności, przewidzianych w uchwale o ustanowieniu OOU, wymaga odniesienia do zasady zrównoważonego rozwoju, której potrzeba realizacji wskaże granice wkraczania w sferę uprawnień właścicielskich. Ponadto wyznacznikiem stanie się także zasada proporcjonalności w aspekcie przydatności i niezbędności ingerencji w prawo własności<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2009 r., II SA/GI 139/09, Lex nr 564508; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, Lex nr 275445.

<sup>12</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony*, Lex.

<sup>13</sup> A. Stępkowski, *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego. Kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1, s. 107–131.

W orzecznictwie uznaje się za dopuszczalne określenie dla OOU pewnych podstref, w których warunki korzystania z nieruchomości będą różne. Uzasadnieniem dla powyższego jest okoliczność, że na jego obszarze nie w każdym miejscu negatywne oddziaływania są takie same<sup>14</sup>. Mimo że możliwość tworzenia podstref na obszarze objętym OOU nie wynika wprost z art. 135 ust. 3a p.o.ś., to w ramach precyzowania ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, dla których podstawą mają być ustalenia zawarte w dokumentach wskazanych w tym przepisie, za dopuszczalne należy uznać tworzenie podstref, o ile będzie to miało odzwierciedlenie we wspomnianych dokumentach. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia fakt, że skoro na konkretnym obszarze w konkretnym stanie faktycznym natężenia negatywnych oddziaływań są różne, co może wynikać chociażby z odległości danej nieruchomości i jej ukształtowania względem przedsięwzięcia inwestycyjnego, będącego przyczynkiem dla utworzenia OOU, to nie ma podstaw prawnych do utrzymywania tych samych ograniczeń prawa własności.

Materia uchwały ustanawiającej OOU została przez ustawodawcę dokładnie wyznaczona poprzez wskazanie nie tylko wymogu określenia granic obszaru za pomocą poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej, ale także 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. Tym samym przy tworzeniu OOU treść takiej uchwały będzie determinowana przede wszystkim wnioskami płynącymi z oceny zawartej w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko<sup>15</sup>. Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim obowiązek ujęcia w uchwale wymogu podania ograniczeń dotyczących przeznaczenia terenu. Jest to pojęcie niedookreślone przez ustawodawcę, a zatem w mojej ocenie należy rozpatrywać je

---

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2013 r., IV SA/Po 131/13, Lex nr 1362389.

<sup>15</sup> A. Kosieradzka-Federczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 2014 r., II OSK 2769/12*, Lex nr 235759.

w szerokim ujęciu, co powoduje, że ograniczenia te w odniesieniu do nieruchomości objętej obszarem specjalnym mogą mieć różny charakter – od zakazów zabudowy po nakaz rozbiórki lub nakaz zmiany przeznaczenia obiektu czy też dostosowania go do odpowiednich wymogów technicznych. Każda kolizja lub ograniczenie muszą być jednak rozstrzygane *in casu*, w oparciu o konkretne uwarunkowania. Wprowadzane ograniczenia prawa własności nie mogą być bowiem oderwane od rzeczywistej potrzeby.

Skoro jedną z przesłanek utworzenia OOU jest faktyczna niemożność dotrzymania przez zakład lub instalację określonych w obowiązujących przepisach prawa standardów, to oczywiste jest, że w ramach takiej strefy przekroczone są normy dopuszczalnego negatywnego oddziaływania na środowisko. To z kolei powoduje, że przy tworzeniu OOU konieczne staje się wprowadzenie dodatkowych wymogów, które będą miały za zadanie minimalizować negatywny wpływ inwestycji na środowisko. Może to przybrać formę nałożenia dodatkowych obowiązków w postaci np. zmiany sposobu użytkowania budynków już istniejących oraz budowy nowych<sup>16</sup>, zapewnienia odpowiedniej dźwiękoszczelności ścian, okien i drzwi, ograniczeń dotyczących wysokości wznoszonych budynków, co oczywiście nie pozostaje bez wpływu na kształt prawa własności i zakres uprawnień właścicielskich w stosunku do takich nieruchomości.

#### 4. Skutki prawne utworzenia OOU

Utworzenie OOU niesie ze sobą doniosłe skutki prawne. Właściciel nieruchomości będzie zmuszony znosić pewne uciążliwości, których zakres wynika z uchwały o ustanowieniu OOU. Trudno nie dostrześć obiektywnych skutków, jakie wiążą się z ustanowieniem obszaru OOU np. wokół lotniska. Potencjał nabywcy takich nieruchomości, narażonych na uciążliwości związane z funkcjonowaniem lotniska, będzie niewątpliwie mniejszy na rynku nieruchomości i przełoży się na spadek ich cen w obrocie. Właściciel nieruchomości dozna w tej

---

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2009 r., II OSK 1749/08, Lex nr 597369.

sytuacji trwałych ograniczeń swoich uprawnień właścicielskich<sup>17</sup>. Utworzenie OOU prowadzi bowiem zawsze do istotnego i rzeczywistego uszczuplenia zakresu korzystania z nieruchomości przez konieczność znoszenia przekroczeń standardów środowiska<sup>18</sup>.

Skoro skutkiem ustanowienia OOU jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, to właściciel takiej nieruchomości doznaje szkody. W doktrynie podkreśla się, że pojęcie szkody spowodowanej oddziaływaniem na środowisko winno być utożsamiane z rozumieniem tegoż pojęcia na gruncie prawa cywilnego, tj. jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który zaistniał wbrew woli poszkodowanego<sup>19</sup>. Uszczerbek ten kwalifikowany jest jako różnica między stanem dóbr poszkodowanego powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki istniałby, gdyby do owego zdarzenia nie doszło<sup>20</sup>. W przypadku szkody o charakterze majątkowym wartość uszczerbku, a w konsekwencji wysokość szkody, da się wyrazić w pieniądzu, gdyż w dobrach właściciela nieruchomości dochodzi do straty mającej wymiar finansowy. Obowiązek dowodowy w zakresie wykazania takiej szkody będzie spoczywał na właścicielu nieruchomości<sup>21</sup>.

Sam obowiązek naprawienia szkody za pogorszenie środowiska oraz wynikający z tego tytułu uszczerbek dla właściciela nieruchomości ma charakter bezwzględny. Z jednej bowiem strony obowiązek dbałości o stan środowiska ma rangę zasady konstytucyjnej, z drugiej zaś konstytucyjnie chronione prawo własności korzysta z gwarancji ustanowionych w systemie prawa. To powoduje, że nie ma podstaw prawnych do zwolnienia się z odpowiedzialności z tegoż tytułu<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 14 marca 2016 r., VI ACa 87/15, Lex nr 2039653.

<sup>18</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2017 r., I ACa 750/16, Lex nr 2233045.

<sup>19</sup> J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony*, s. 511.

<sup>20</sup> M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 175.

<sup>21</sup> B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, Lex.

<sup>22</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, w: *Ochrona środowiska*, J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Wrocław 2004, s. 177.



Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, będące następstwem utworzenia OOU, znalazły swój normatywny wyraz w art. 129–136 p.o.ś. Przesłankami tej odpowiedzialności są: wejście w życie uchwały o ustanowieniu OOU, powodującej ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości; szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości; oraz związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem a szkodą<sup>23</sup>. Przedmiotem roszczenia, w myśl art. 129 ust. 1 p.o.ś., może być wykupienie nieruchomości lub jej części, 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. Może to być również odszkodowanie za szkodę poniesioną z powodu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Trzeba przy tym pamiętać, że nie każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości położonej na OOU będzie objęte zakresem tej odpowiedzialności, ale tylko takie, którego źródłem jest uchwała o jego utworzeniu. Jeżeli szkodę w postaci obniżenia wartości nieruchomości wywołały inne czynniki niż utworzenie OOU, np. okoliczność, że jest ona zlokalizowana w pobliżu lotniska, to wówczas podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej poszukiwać należy nie na gruncie prawa ochrony środowiska, ale w przepisach kodeksu cywilnego (dalej: k.c.)<sup>24</sup>. Warto w tym miejscu wskazać chociażby na art. 435 k.c., który będzie mógł mieć zastosowanie, jeśli dojdzie do kumulacji szkód<sup>25</sup>. Natomiast w art. 129 ust. 2 p.o.ś. chodzi o szkodę o charakterze majątkowym, jakiej właściciel nieruchomości doznaje w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Ustawodawca przesądził, że szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Koreponduje to z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., która ujmowana jest m.in. jako zmniejszenie aktywów. Nie budzi zatem wątpliwości, że obniżenie wartości nie-

---

<sup>23</sup> Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138.

<sup>24</sup> Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r., II CSK 367/08, Lex nr 508805.

<sup>25</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony*, Lex.

ruchomości stanowi wymierną stratę dla właściciela i ma wpływ na wysokość jego aktywów majątkowych.

W razie określenia dla OOU wymagań technicznych dotyczących budynków szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., są także wydatki poniesione w celu spełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie<sup>26</sup>. W orzecznictwie podnosi się, że nie jest konieczne wykazanie przez podmiot poszkodowany w związku z ustanowieniem OOU poniesionych kosztów, potrzebnych do rewitalizacji akustycznej budynku na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. Wystarczy, że właściciel wykaże ich realną wysokość<sup>27</sup>. Same roszczenia, będące następstwem ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości, mogą być przez właścicieli zgłaszane w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie aktu powodującego to ograniczenie. Jest to termin zawity, po upływie którego roszczenie wygasa.

W doktrynie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym ograniczeniem prawa własności jest już samo ustanowienie OOU, gdyż powoduje ono obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych w treści aktu ustanawiającego OOU<sup>28</sup>. Podobnie w orzecznictwie akcentuje się, że ustanowienie OOU to jedna z form ograniczenia prawa własności. Od daty wejścia w życie tego aktu właściciel nieruchomości musi znosić dopuszczalne na tym obszarze ponadnormatywne immisje hałasu bez możliwości żądania ich zaniechania, co oczywiście wpływa także na obniżenie wartości nieruchomości<sup>29</sup>. W związku z tym pozostaje zatem nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w uchwale ustanawiającej OOU, zwłaszcza ograniczeń zabudowy i przeznaczenia budynków do niektórych rodzajów działalności, lecz także obniżenie wartości

---

<sup>26</sup> W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony*, Lex.

<sup>27</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2008 r., I ACa 2/08, Lex nr 580137.

<sup>28</sup> J. Ciecchanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony*, s. 276.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, Lex nr 578138; wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/09, Lex nr 585768; wyrok SN z dnia 24 listopada 2016 r., II CSK 113/16, Lex nr 2177083.

nieruchomości wynikające stąd, że dochodzi do zawężenia granic własności i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości<sup>30</sup>.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ustanowieniem OOU daje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, w myśl art. 129 p.o.ś., legitymację do wystąpienia z roszczeniem o wykup nieruchomości lub zapłatę odszkodowania. Odszkodowania może ponadto dochodzić osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, np. prawo użytkowania<sup>31</sup>. Konieczność poniesienia przez właścicieli nieruchomości położonych na OOU ciężarów związanych z ograniczeniem ich praw w związku z potrzebą realizacji interesu publicznego uzasadnia kompensację wynikających z tego tytułu szkód<sup>32</sup>.

Odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu administracyjno-prawnego ograniczenia prawa własności ponosi ten podmiot, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń. Ma to związek z obowiązywaniem ogólnej zasady prawa ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci”. Ponadto odpowiedzialność za szkody w środowisku pełni w modelu odpowiedzialności administracyjnej funkcję prewencyjną<sup>33</sup>. Artykuł 136 ust. 2 p.o.ś. statuuje zasadę, w myśl której zobowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU. W orzecznictwie wprost podkreśla się, że ryzyko szkód związanych z działalnością uciążliwą dla otoczenia powinien ponosić podmiot, który tę działalność podejmuje dla własnej korzyści (*cuius dam-*

---

<sup>30</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 lipca 2017 r., I ACa 595/16, Lex nr 2334386.

<sup>31</sup> E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61.

<sup>32</sup> M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna, Warszawa 2017, Lex.

<sup>33</sup> P. Korzeniowski, *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjno-prawnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5, s. 36–52.

*num eius periculum*)<sup>34</sup>. W przypadku odpowiedzialności z tytułu negatywnego oddziaływania na prawo własności nieruchomości położonej w obrębie OOU, legitymowanym biernie będzie wyłącznie ten podmiot, w wyniku działalności którego właściwy organ obowiązany jest podjąć uchwałę w zakresie utworzenia OOU. W doktrynie wskazuje się, że w przypadku tzw. szkód legalnych, tj. wywołanych zgodnym z prawem działaniem podmiotów publicznych, zakres podmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej zawarty jest w przepisach odrębnych (w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego) i dotyczyć może podmiotu, z którego zakresem zadań wiąże się działanie będące przyczyną powstania szkody. Odpowiedzialność, o której mowa w art. 136 ust. 2 p.o.s., ciążyąca na podmiocie, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU, spełnia te kryteria<sup>35</sup>.

W przypadku zaistnienia sporu w zakresie zrekompensowania właścicielowi doznanych szkód z tytułu ograniczenia jego uprawnień właścicielskich w związku z ustanowieniem OOU spory te, na podstawie art. 136 ust. 1 p.o.s., będą rozstrzygane przez właściwe sądy powszechne. Poddanie kognicji sądów powszechnych spraw dotyczących wypłaty odszkodowania i wykupu nieruchomości budzi uzasadnione wątpliwości, zważywszy chociażby na fakt, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, o których mowa w art. 130 ust. 1 p.o.s., w zakresie wypłaty odszkodowania rozstrzygane są w myśl art. 131 p.o.s. w drodze decyzji przez właściwego starostę. Dopiero kiedy strona nie jest zadowolona z przyznanego odszkodowania, może ona wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego.

Zakres obowiązku odszkodowawczego za zgodne z prawem administracyjnoprawne ograniczenie prawa własności nieruchomości jest w polskim porządku prawnym dosyć zróżnicowany. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tego tytułu jest zawsze jednak oparta

---

<sup>34</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 29 października 2015 r., I ACa 186/15, Lex nr 2354186.

<sup>35</sup> M. Szalewska, *Model odpowiedzialności*, Lex.

na podstawie ustawowej<sup>36</sup>. W pierwszej kolejności wymienić należy, dostrzegając podobieństwo regulacji w tej materii, unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej zawarte w rozdziale 5 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>37</sup> (dalej: u.g.n.). Za ograniczenie prawa własności nieruchomości na podstawie decyzji wydanych w oparciu o art. 124–126 u.g.n. przysługuje odszkodowanie, które zgodnie z art. 129 ust. 5 pkt 1 u.g.n. ustala starosta w drodze decyzji. Decyzja administracyjna w przedmiocie wypłaty odszkodowania za szkody poniesione przez właścicieli nieruchomości w związku z ograniczeniem prawa własności nieruchomości wydawana jest także w oparciu o art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>38</sup>. Roszczenia odszkodowawcze z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w ramach ustawy z dnia 21 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>39</sup> także realizowane są w formie decyzji administracyjnej, na podstawie art. 471 ust. 6 przywołanej ustawy. Wysokość odszkodowania ustala właściwy starosta na wniosek właściciela nieruchomości.

W katalogu administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności znajdują się także takie, które przewidują wypłatę odszkodowania według zasad prawa cywilnego, w tym np.: art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>40</sup>, art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>41</sup> czy też art. 37 ust. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>42</sup>, w ramach którego spory dotyczące wypłaty odszkodowania powierzone

---

<sup>36</sup> Ł. Kamiński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w świetle sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, K. Wlazlak, M. Kasiński, Warszawa 2015, Lex.

<sup>37</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.

<sup>38</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

<sup>39</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.

<sup>40</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.

<sup>41</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1776.

<sup>42</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.

zostały sądom powszechnym. Niemniej jednak nie wolno tracić z pola widzenia konstytucyjnych wzorców kontroli w zakresie nakładania ograniczeń na prawo własności. Z jednej bowiem strony art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje możliwość ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności, pozostawiając uznaniu ustawodawcy kwestię wypłaty odszkodowania. Z drugiej zaś w przypadku ingerencji w prawo własności, które naruszają istotę tego prawa, będziemy mieli do czynienia z wywłaszczeniem w rozumieniu konstytucyjnym, dla którego normatywnym wzorcem kontroli jest art. 21 ust. 2 Konstytucji RP<sup>43</sup>. Jednym z warunków dopuszczalności wywłaszczenia jest m.in. wypłata słusznego odszkodowania. W orzecznictwie TK słuszne odszkodowanie rozumiane jest jako odszkodowanie, które pozwala wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową, jaką miał przed wywłaszczeniem. Odszkodowanie to nie może być w żaden sposób uszczuplone, i to nie tylko przez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania<sup>44</sup>.

Na kanwie poczynionych rozważań, po analizie środków prawnych, w jakie właściciel nieruchomości zostaje wyposażony w sytuacji administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości, okazuje się, że już na gruncie prawa ochrony środowiska są one zróżnicowane, w zależności od podstawy prawnej jego żądania. Nie jest to właściwe posunięcie ustawodawcy, zważywszy na fakt, że procedura dochodzenia wysokości odszkodowania na drodze powództwa sądowego jest długotrwała, a ciężar dowodu zostaje przerzucony na stronę ubiegającą się o odszkodowanie. Co więcej, ustalenie podmiotu biernie legitymowanego w postępowaniu cywilnym może także niekiedy nastęrczać problemów, a niewłaściwe ustalenie pozwanego może stać się przyczyną oddalenia powództwa. *De lege ferenda* zasadne byłoby powierzenie spraw z zakresu wypłaty odszkodowań z tytułu ustanowienia OOU właściwemu staroście, wzorem rozwiązań prawnych wskazanych w art. 131 p.o.ś., co w mojej ocenie realizowałoby postulat proporcjonalności i adekwatności ograniczeń nakładanych na prawo własności z tego tytułu.

---

<sup>43</sup> Ł. Kamiński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Lex.

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

## 5. Zakończenie

Obszar ograniczonego użytkowania, będąc obszarem specjalnym, tworzonym z uwagi na negatywne oddziaływanie na środowisko, ma swoje uzasadnienie prawne. Należy mieć na uwadze, że realizacja oczekiwanych społecznie przedsięwzięć bardzo często prowadzi do ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości. Interes ogółu ma jednak swoje mocne uzasadnienie, stąd konieczność stworzenia takich mechanizmów prawnych, które będą próbą wyważenia ochrony interesu prywatnego i publicznego. Mechanizmem tym jest OOU, którego istota sprowadza się do możliwości legalnego przekraczania standardów emisyjnych na ściśle określonym terenie. Udział organów administracji publicznej w procesie tworzenia OOU ma być gwarancją ścisłego przestrzegania przepisów prawnych, co wzmacnia także fakt, że utworzenie tego rodzaju obszaru godzi w dwie konstytucyjne wartości: ochronę środowiska i prawo własności.

Pożądanym standardem w zakresie zrekompensowania właścicielom nieruchomości uszczerbku spowodowanego ustanowieniem OOU powinna być szybka ścieżka prawna dochodzenia ich roszczeń. Aktualnie obowiązujące regulacje prawne nie dają takiej gwarancji. Właściciel nieruchomości, którego prawo własności doznaje ograniczenia wskutek utworzenia OOU, ma wprawdzie możliwość szukania ochrony prawnej w oparciu o stworzony w prawie ochrony środowiska system roszczeń, niemniej jednak tryb ich zaspokojenia i przekazanie sporów w tym zakresie na drogę postępowania sądowego, z pominięciem trybu administracyjnego, uważam za niedoskonałe rozwiązanie prawne.

### **STRESZCZENIE**

Obszar ograniczonego użytkowania  
i jego wpływ na prawo własności

Ochrona środowiska to jedno z ważniejszych wyzwań, jakie w obliczu postępu cywilizacyjnego stoją przed administracją publiczną. Postęp ten

wymusza niekiedy przekraczanie standardów jakości środowiska, co nie pozostaje bez wpływu na prawo własności. Kluczowym instrumentem, za pomocą którego administracja publiczna kontroluje wpływ pewnych przedsięwzięć na środowisko i prawo własności, jest obszar ograniczonego użytkowania. Skutkiem prawnym jego ustanowienia jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Ograniczenia te rekompensowane są przez stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych, mających wyrównać właścicielowi doznany uszczerbek. Mechanizm ich działania oraz przesłanki zastosowania wymagają jednak dogłębnej analizy.

**Słowa kluczowe:** obszar ograniczonego użytkowania; prawo własności; szkoda

## SUMMARY

### The area of limited usufruct and its influence on ownership

Environmental protection is one of the most important challenges facing public administration, as part of civilization progress. This progress sometimes forces exceeding environmental quality standards, which has an impact on property rights. The key instrument which public administration controls the impact of some projects on the environment and property rights is the area of limited usufruct. The legal effect of its introduction is to limit the use of real estate. These restrictions are compensated by creating appropriate legal instruments to compensate the owner for the damage suffered. However, the mechanism of their action and the conditions for use require in-depth analysis.

**Keywords:** area of limited usufruct; ownership, damage

## BIBLIOGRAFIA

- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.  
Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.  
Dubiński L., *Obszar ograniczonego użytkowania jako administracyjna strefa specjalna*, w: *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, red. L. Dubiński, T. Kocoł, Kraków 2012.



- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019.
- Janeczko E., *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008.
- Kamiński Ł., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w świetle sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, K. Wlazlak, M. Kasiński, Warszawa 2015.
- Korzeniowski P., *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnoprawnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 2014 r.*, II OSK 2769/12, Lex nr 235759.
- Miler A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 listopada 2004 r.*, OSK 1151/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, z. 11, poz. 127.
- Miler A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008.
- Stępkowski A., *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego. Kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.
- Szalewska M., *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmier-ska-Patrzyzna, Warszawa 2017.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

