

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA W GMINIE NA PRZYKŁADZIE KONSEKWENCJI USTANOWIENIA OBSZARU OGRANICZONEGO UŻYTKOWANIA



Jarosław Dobrowolski
Radca Prawny

I. Obszary ograniczonego użytkowania – pojęcie i sposób tworzenia

Art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (wymaganej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej, tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

W art. tym powołano do życia instytucję, mającą ograniczyć negatywne oddziaływanie określonych obiektów na środowisko. W obowiązujących przepisach nigdzie jednak nie definiuje się pojęcia „obszarów ograniczonego użytkowania”. W doktrynie natomiast utrwalil się pogląd, że pod tym pojęciem należy rozumieć obszary objęte ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości, wprowadzonymi w drodze przepisów prawa miejscowego, ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska. NSA w wyroku z dnia 17 marca 2009 roku stwierdził, że „nie w każdym przypadku jest możliwe ograniczenie negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane i dlatego w imię interesu ogólnego uzasadnione jest w takich przypadkach ograniczenie sposobu użytkowania” (*II OSK 1195.08*). Wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania powoduje zatem w konsekwencji ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości przez ich właścicieli, użytkowników wieczystych oraz osoby, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

Skoro obszary ograniczonego użytkowania ograniczają prawo do korzystania z nieruchomości, to należałoby przeanalizować przesłanki uzasadniające ich utworzenie. W stosunku do przepisu art. 135 ust. 1 POŚ pojawiła się wątpliwość, czy przyczyny uzasadniające ustalenie obszaru ograniczonego użytkowania mogą wynikać tylko z wymienionych w nim opracowań (przeгляд ekologiczny, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, analiza porealizacyjna), czy też mogą być one zastąpione innymi porównywalnymi źródłami informacji. W orzecznictwie przyjęto, że w procesie tym mogą zostać wykorzystane wszystkie materiały równoważne z przeglądem ekologicznym (*wyrok NSA z dnia 4 listopada 2004 roku, sygn. Akt OSK 1151/04, OSP 2005, z. 11, poz. 127*). Pogląd ten jednak skrytykowali glosatorzy, którzy przyjęli, że jest on pozbawiony jakichkolwiek podstaw prawnych (*A. Miler, Glosa do wyroku NSA z dnia 4 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 1151/04, OSP 2005, z. 11, poz. 127*). Wydaje się, że bardziej uzasadniona jest opinia przedstawiona w literaturze. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było rozszerzenie katalogu środków dowodowych, uzasadniających wprowadzenie obszarów ograniczonego użytkowania, to wyliczenie z art. 135. ust. 1 ustawy miałoby charakter przykładowy, albo wynikałoby z niego, że konieczność taka może być uzasadniona innymi dowodami. Za przyjęciem *numerus clausus* środków, z których wynika konieczność wyznaczenia obszarów ograniczonego użytkowania, przemawia również fakt, że materiały alternatywne niekoniecznie muszą zawierać informacje analogiczne do tych ustalonych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, przeglądu ekologicznego albo analizy porealizacyjnej. WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 30 kwietnia 2008 roku stwierdził, że raport oddziaływania na środowisko może stanowić podstawę ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania jedynie wtedy, jeżeli został sporządzony w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Obszary ograniczonego użytkowania tworzy się dla: oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów komunalnych, tras komunikacyjnych, kompostowni, lotnisk, linii i stacji elektroenergetycznej oraz obiektów radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych. Wyliczenie to ma charakter zamknięty, zatem utworzenie takiego obszaru z powodu uciążliwości mających swą przyczynę w innych oddziaływaniach nie jest możliwe.

Po ustaleniu przesłanek uzasadniających wprowadzenie obszarów ograniczonego użytkowania, kilka słów należy poświęcić formie prawnej wyznaczenia obszarów ograniczonego użytkowania. Zgodnie z treścią przepisu art. 135 ust. 2, dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, obszar ograniczonego użytkowania tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały. W innych przypadkach, kompetencja ta leży w gestii rady powiatu (która również podejmuje uchwałę w tym przedmiocie).

Niezbędnym elementem aktu prawnego, tworzącego obszar ograniczonego użytkowania jest wyznaczenie granic obszaru ograniczonego użytkowania. W orzecznictwie wyraźnie podkreślono, że granice te powinny być określone precyzyjnie (*wyrok NSA z dnia 4 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 1151/04*). Dlatego, zgodnie z postanowieniami przepisu art. 135 ust. 3b POŚ, powinny one być wytyczone na podstawie poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic, na którym konieczne jest utworzenie tego obszaru. Wymóg ten nie dotyczy jednak przedsięwzięć polegających na budowie drogi krajowej. Ponadto, akt prawny tworzący obszar ograniczonego użytkowania winien także określać 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.

Przepis art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewiduje udziału społeczności lokalnych w procesie tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Wskazana regulacja nie przewiduje również uzyskania zgody na jego utworzenie.

II. Wpływ utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania na wiązkę praw właściciela nieruchomości

W przywołanym wyżej wyroku z dnia 17 marca 2009 roku (*II OSK 1195.08*), NSA stwierdził, że „prawo własności, aczkolwiek konstytucyjnie chronione w art. 21 i 64 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. nie jest prawem absolutnym. Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Z przepisu tego wynika zatem, że prawo konstytucyjnie chronione może zostać ograniczone m.in. ze względu na konieczność ochrony środowiska, proporcjonalnie do celu, jaki ma zostać przez ustawodawcę osiągnięty. Stosownie natomiast do regulacji art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny, właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy (nieruchomości) w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno - przeznaczeniem tego prawa. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Prawo własności doznaje zatem ograniczeń na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw na mocy wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Jedną z ustaw ograniczających, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, prawo własności jest POŚ, które przewiduje tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania, mających na celu ograniczenie sposobów korzystania ze środowiska (nieruchomości) a przy spełnieniu określonych przesłanek ustanawia po stronie określonego podmiotu wręcz obowiązek jego utworzenia”.

Jak już podkreślono, wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania powoduje ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości przez ich właścicieli, użytkowników wieczystych oraz osoby, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. Właścicielowi oraz użytkownikowi wieczystemu przysługują roszczenia wynikające z przepisów art. 129 POŚ. Mogą więc żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, jeżeli korzystanie z niej stało się niemożliwe lub w istotnym stopniu ograniczone, a w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości – mogą żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, przy czym szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości nie może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części; może natomiast dochodzić odszkodowania.

W świetle orzecznictwa sądów powszechnych, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt I ACa 2/2008, żądanie zasądzenia kosztów potrzebnych do rewitalizacji budynku (*w oparciu o art. 129 ust. 2 i art. 136 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska*), nie jest uzależnione od uprzedniego poniesienia tych kosztów. Z kolei dochodzenie zapłaty odszkodowania za utratę wartości nieruchomości wiąże się z obowiązkiem wykazania, że utrata wartości nieruchomości jest efektem braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowym zakresie. W wyroku z dnia 25 lutego 2009 roku Sąd Najwyższy stwierdził, że roszczenie o wyrównanie szkody w postaci utraty wartości nieruchomości przysługuje jedynie w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela, a z uwagi na to, że obszar ograniczonego użytkowania ingeruje w prawo własności i w sferę wolności właściciela, przyjąć należy, że wyszczególnienie sytuacji, w których dojdzie do utworzenia go, jest wyczerpujące i wymaga uprzedniego stwierdzenia, że zastosowanie najlepszych dostępnych metod i środków nie doprowadziło do utrzymania dopuszczalnych warunków środowiska. Sama konieczność utworzenia obszaru wynika z tego, że jest to jedyny sposób uzyskania efektu w postaci ochrony zasobów środowiska, która uwzględniać powinna wyczerpanie dostępnych środków i zasadę proporcjonalności (*II CSK 565.08*)

W postanowieniu z dnia 24 lutego 2010 roku Sąd Najwyższy podkreślił, że w art. 129 - 136 OchrŚrodU 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 (*cuius damnum eius periculum*). 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 OchrŚrodU wynika, iż szkodą jest także zmniejszenie wartości nieruchomości, co koresponduje z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 KC, przez którą rozumie się między innymi zmniejszenie aktywów. Obniżenie wartości nieruchomości stanowi przy tym wymierną stratę, niezależnie od tego czy właściciel ją zbył, czy też nie zamierza podjąć w tym kierunku żadnych działań, nieruchomość jest bowiem dobrem o charakterze inwestycyjnym.

Według art. 129 ust. 2 OchrŚrodU właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę (w tym zmniejszenie wartości nieruchomości) „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, przy czym ograniczeniem tym jest także ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania.

W związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru (zwłaszcza dotyczących ograniczeń zabudowy), lecz także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zawężenia granic własności (*art. 140 KC w zw. z art. 144 KC*), i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania. O ile bowiem właściciel przed wejściem w życie rozporządzenia mógł żądać zaniechania immisji (hałasu) przekraczającej standard ochrony środowiska, o tyle w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania możliwości takiej został pozbawiony. Inaczej mówiąc, szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 OchrŚrodU, jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje (np. hałas). Nie jest uprawniona dostrzegalna w piśmiennictwie i orzecznictwie tendencja do wąskiego ujmowania odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 129 ust. 2 OchrŚrodU (*III CZP 128/09*).

Stanowisko to podzielił Sąd Apelacyjny w Poznaniu, aprobując pogląd, że konstrukcja podziału szkód na wynikające z ograniczeń przewidzianych wprost w rozporządzeniu o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania oraz na wynikające ze znoszenia emisji hałasu przekraczającego standardy jakości środowiska, jest podziałem sztucznym, zbędnym dla rozstrzygnięcia o usprawiedliwionych roszczeniach osób uprawnionych, którym służy prawo do nieruchomości.

Roszczenia formułowane na podstawie art. 129 podlegają jednak pewnym ograniczeniom. Mianowicie, można z nimi wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, a zatem od momentu utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Oznacza to, że po upływie tego okresu roszczenia te ulegają przedawnieniu. W przywołanym wyżej orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, że „powiązanie wystąpienia szkody z wprowadzonym ograniczeniem, i krótkim terminem do jej dochodzenia, a także wąskie jej ujęcie wskazuje, że powyższe uregulowanie obejmuje szkodę, którą można ocenić już w momencie opublikowania aktu normatywnego zawierającego ograniczenia lub w krótkim okresie jego obowiązywania. Nie wyłącza jednak prawa dochodzenia roszczeń powstałych w następstwie wprowadzonych ograniczeń, które nastąpią bez związku z treścią tych ograniczeń, ale z działalnością podmiotu, na którego rzecz ograniczenie nastąpiło, na co wskazuje odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w art. 322 POŚ. Wykładnia tego uregulowania daje podstawę do przyjęcia, że znajdzie ono zastosowanie do szkody obejmującej obniżenie wartości nieruchomości, jeśli dojdzie do ważnego i rzeczywistego uszczuplenia zakresu i sposobu dotychczasowego korzystania z nieruchomości lub zmuszenia właściciela do zmiany dotychczasowego jej przeznaczenia”.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 roku wskazał, że termin, o którym mowa w w/w przepisie, należy uznać za termin zawity do zgłoszenia żądań, wynikających z art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., obowiązanych do ich realizacji w celu zachowania prawa dochodzenia tych roszczeń przed sądem. Powyższe oznacza, iż dla dochowania terminu, wynikającego z w/w przepisu, wystarczające jest zgłoszenie roszczeń odpowiedniemu organowi. Tym samym nie można uznać za trafne stanowiska, że roszczenie naprawienia szkody, wynikłej z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wygasa, jeżeli nie zostanie skierowane na drogę postępowania sądowego w okresie 2 lat od wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wynika to również z wykładni językowej w/w przepisu, w którym jest mowa o wystąpieniu z roszczeniami, co znaczeniowo jest terminem szerszym od terminu dochodzenia roszczeń i mieści w sobie także zgłoszenie przez poszkodowanego ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości żądań, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 p.o.ś., obowiązanych do ich wykonania (*IACa 999/10*).

W art. 136 ust. 1 ustawy jednoznacznie stwierdzono, że sprawy dotyczące odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. i należą do kognicji sądów powszechnych. W tym kontekście, w art. 136 ust. 3 ustawy doprecyzowano, że za szkodę uważa się również nakłady poniesione przez władających nieruchomością w celu osiągnięcia przez istniejące budynki standardów wynikających z art. 129 ust. 2 ustawy. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 marca 2009 roku (*II OSK 1195.08*) stwierdził, że „niespełnienie przez zainteresowanego przesłanek wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska, nie zamyka drogi sądowej do dochodzenia od podmiotu, którego działalność spowodowała konieczność utworzenia obszaru ograniczonego

użytkowania, odszkodowania z tytułu poczynienia dodatkowych nakładów, by dotychczasowy sposób użytkowania budynku był nadal możliwy lub z tytułu spadku wartości nieruchomości na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 435 KC”.

Jako podmiot posiadający legitymację bierną do występowania w tych postępowaniach, a zatem jako podmiot obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości wskazuje się tego, kogo działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania. NSA w wyroku z dnia 17 marca 2009r. (II OSK 1195.08) podkreślił, że „to do kompetencji sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym należy ocena, działalność którego podmiotu spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Podmiot taki będzie obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości. Kwestia dotycząca ustalenia takiego podmiotu wiąże się z ustaleniem legitymacji biernej w postępowaniu cywilnym...”.

III. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości z art. 130 POŚ

Art. 130 POŚ stanowi, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez: poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody; ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne; wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. W przepisie tym zostały wymienione podstawy, z których może wynikać ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w art. 130 ust. 1 wyraźnie zaznaczono, że jego zakres przedmiotowy odnosi się tylko do ograniczeń związanych z ochroną środowiska. Nie wyklucza to zatem możliwości wprowadzenia również przez inne przepisy ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, ale z innych tytułów niż ochrona zasobów środowiska.

Zgodnie z tym przepisem, ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości mogą nastąpić m.in. przez poddanie ochronie obiektów lub obszarów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody. W związku z tym, w zakresie przedmiotowym tego przepisu będzie się mieściło utworzenie na podstawie ustawy o ochronie przyrody form ochrony przyrody, których wprowadzenie może skutkować ograniczeniem prawa do korzystania z nieruchomości. Do tej grupy należy zaliczyć: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody.

Pojawia się pytanie, czy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, w związku z ochroną zasobów środowiska, uzasadniające wystąpienie na podstawie art. 129 POŚ z roszczeniami o wykup nieruchomości lub odszkodowanie będzie miało miejsce w sytuacji wyznaczenia na podstawie art. 25 ustawy o ochronie przyrody i następnym obszarów Natura 2000 oraz w przypadku ustanowienia na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ochrony gatunkowej dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów. Jeżeli chodzi o obszary Natura 2000, to zgodnie z postanowieniami art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody: „jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa, która zawiera wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Zawarto tu więc materialną podstawę naprawienia szkód wynikających z tytułu utworzenia obszaru Natura 2000. Należy przyjąć, że przepis ten jest *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 129 POŚ, zatem zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legis priori generalis*, art. 129 POŚ nie stosuje się.

Inaczej wygląda kwestia roszczeń wynikających z tytułu wprowadzenia ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z postanowieniami przepisu art. 126 ust. 1 ustawy, Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie niedźwiedzie i bobry w zakresie wskazanym w tym przepisie. Została tutaj przewidziana szczególna podstawa odpowiedzialności za szkody, która wyłącza zastosowanie art. 129 ustawy. Inaczej jednak będzie wyglądała sytuacja, gdy na podst. art. 60 ustawy o ochronie przyrody powstaną strefy ochrony ostoi oraz stanowisk roślin objętych ochroną gatunkową, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz Ostoi stanowisk grzybów objętych ochroną gatunkową. Na tych terenach, zgodnie z przepisem art. 60 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody występują poważne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Nie ma żadnych przepisów szczególnych, regulujących wyrównanie strat powstałych z tego tytułu, zatem nie można wykluczyć stosowania art. 129 POŚ.

W art. 187 prawa wodnego została określona podstawa występowania z roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, na podstawie którego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub zasadniczo ograniczone. Również w tym przypadku mamy do czynienia z *lex specialis*, wyłączającą obowiązywanie przepisu art. 129 POŚ.

Jeśli zaś chodzi o wyznaczanie obszarów cichych, nie zostały przewidziane żadne odrębne podstawy odszkodowawcze, zatem podmiot, którego prawo do korzystania z nieruchomości zostało ograniczone na skutek wyznaczenia obszaru cichego, będzie mógł dochodzić wyrównania szkód na zasadach określonych w art. 129 ustawy.

Odmienne znaczenie ma ograniczenie prawa własności wynikające z tytułu wprowadzenia planów zagospodarowania przestrzennego. W art. 130 ust. 2 ustawy nie wykluczono możliwości ograniczenia korzystania z nieruchomości na skutek

wprowadzenia rozwiązań planistycznych, mających na celu ochronę zasobów środowiska. Jednocześnie w przypadkach tych wyłączono w art. 129 ust. 5 ustawy możliwość formułowania roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym należy się zastanowić, o jakie ewentualne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości może chodzić, oraz na jakiej podstawie w tych sytuacjach będą mogły być formułowane roszczenia odszkodowawcze. Możliwości te przede wszystkim będą się odnosiły do otulin wyznaczonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, przez które zgodnie z przepisem art. 5 pkt 14 tego aktu prawnego należy rozumieć strefę ochronną, graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody, w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Ograniczenia prawne wynikające bezpośrednio z tytułu wyznaczenia otuliny są niewielkie. Jednakże w art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody przewidziano, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego. Konieczność uwzględnienia w procesie gospodarki przestrzennej dotyczy również otulin wyznaczonych wokół rezerwatów przyrody. Z przytoczonych wyżej przepisów wynika więc, że w wielu przypadkach postanowienia aktów planowania przestrzennego mogą być determinowane wyznaczeniem otuliny, a więc dochodzenie roszczeń z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości na zasadach określonych w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie byłoby uzasadnione, bowiem wprowadzenie ograniczenia w procesie planowania stanowią konsekwencję ograniczeń wynikających z innych tytułów. Dlatego w takich sytuacjach podmiot, którego prawo zostało ograniczone, będzie mógł dochodzić swoich roszczeń na zasadach określonych w art. 129 POŚ.

IV. Ograniczenie korzystania z nieruchomości z art. 124 ustawy o Gospodarce nieruchomościami

Art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że „starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Ograniczenie korzystania z nieruchomości jest jedną z form wywłaszczenia nieruchomości zdefiniowaną w art. 112 ust. 2 powyżej powołanej ustawie o gosp. nieruch. Stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności. Przepis art. 124 przewiduje szczególnie przypadek ograniczenia wykonywania prawa własności lub prawa użytkownika wieczystego i innych praw rzeczowych. Polega on na znoszeniu przez właściciela lub użytkownika wieczystego przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych na jego nieruchomości, a dotyczy zakładania i przeprowadzenia na nieruchomości przewodów oraz innych urządzeń, ich konserwacji i usuwania awarii. Warunkiem koniecznym i zarazem podstawowym ubiegania się o wydanie zezwolenia ograniczającego sposób korzystania przez właściciela lub użytkownika wieczystego z nieruchomości jest realizacja celu publicznego wyszczególnionego w art. 6 GospNierU, a co najważniejsze zgodnego z planem zagospodarowania przestrzennego lub też z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli planu miejscowego brak.

NSA w wyroku z dnia 23 listopada 2009 roku (*I OSK 197/09*) stwierdził, że decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości powinna określać przedmiot ograniczenia i jego terytorialny zakres. Musi zatem jednoznacznie wskazywać przebieg inwestycji przez nieruchomość. Nadto, decyzja taka może zawierać tylko takie rozstrzygnięcia, które są zgodne z planem lub z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wymóg zachowania zgodności ograniczenia wynikającego z decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości z planem miejscowym lub z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego odnosi się przede wszystkim do obszaru nieruchomości, który objęty został przeznaczeniem pod budowę publicznych urządzeń infrastruktury technicznej lub na którym ustalona została lokalizacja tego typu inwestycji.

Dyspozycja art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi o obowiązku precyzyjnego określenia obszaru nieruchomości, na którym następuje ograniczenie prawa właściciela do nieruchomości. Decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości powinna określać przedmiot ograniczenia i jego terytorialny zakres. Musi zatem jednoznacznie wskazywać przebieg inwestycji przez nieruchomość

Ważną regulację zawiera przepis art. 124 ust. 3: „Udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań.” Rokowań nie przeprowadza się w przypadku tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania. Posługując się zwrotem "rokowania" ustawodawca miał na myśli negocjacje w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Przedsiębiorstwa liniowe lub inne osoby wnioskujące o zezwolenie na zamontowanie na nieruchomości urządzeń przesyłowych, po ich wykonaniu, są zobowiązane do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Jeżeli spełnienie niniejszego obowiązku jest niemożliwe ze względów technicznych lub finansowych, właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu przysługuje odszkodowanie odpowiadające wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Przepis art. 124 ust. 5 przewiduje uprawnienie do zgłoszenia żądania przez właściciela lub użytkownika wieczystego wykupu przez Skarb Państwa nieruchomości, z której dalsze prawidłowe korzystanie przez nich staje się niemożliwe z powodu zainstalowanych na tej nieruchomości urządzeń przesyłowych. Możliwość wystąpienia z takim roszczeniem mieści się zatem w sferze uprawnień przyznanych właścicielowi nieruchomości i od jego woli zależy, czy zechce z takiego uprawnienia skorzystać. Obowiązek ten wchodzi w rachubę tylko w razie wydania przewidzianej w art. 124 ust. 1 decyzji starosty o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela na skutek wydania zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez nieruchomość określonych urządzeń przesyłowych (por. wyr. SN z 9.1.2004 r., IV CK 330/02).

V. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji

Art. 73 ust. 1 POŚ stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z: ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin; utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych; wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją; ustalenia w trybie przepisów ustawy - Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Zatem ograniczenia wynikające z utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania muszą zostać uwzględnione zarówno w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 6 kwietnia 2004 roku (*sygn. Akt 3655/2002, niepubl.*) stwierdził, że nie tylko utrzymanie na danym terenie form ochrony przyrody, ale również ograniczenia w korzystaniu ze środowiska, wynikające z tego tytułu muszą być brane pod uwagę w procesie planowania przestrzennego.

Właściwe gospodarowanie przestrzenią i ograniczenie uciążliwości wynikających z lokalizacji określonych przedsięwzięć odbywa się nie tylko przy użyciu instrumentów planistycznych sensu stricto. Zgodnie z postanowieniami art. 73 ust. 2 ustawy również przy wydawaniu decyzji (np. o pozwoleniu na budowę), stanowiących podstawę realizacji przedsięwzięć wymienionych w tym przepisie, należy uwzględnić ochronę walorów krajobrazowych. Ten sam obowiązek spoczywa zarówno na podmiotach zamierzających realizować te przedsięwzięcia, jak i na autorach opracowań projektowanych na ich zamówienie.

WSA w Łodzi, w wyroku z dnia 19 maja 2009 roku (*II SA.Łd 70.09*) podkreślił, że „ustanowienie strefy ograniczonego użytkowania w związku z realizacją inwestycji skutkuje wprowadzeniem ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu. Podmiot, który jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości, która znalazłaby się w takim obszarze byłby stroną postępowania, którego przedmiotem byłoby wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji, w związku z którą utworzono taki obszar”.

Literatura:

1. *Prawo ochrony środowiska, Przepisy i Komentarz*, Edward Radziszewski, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2003,
2. *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Krzysztof Gruszecki, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007,
3. *Elementy Rawa ochrony środowiska*, Aleksander Lipiński, Zakamycze 2001,
4. *Ochrona i kształtowanie środowiska w prawie budowlanym i ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym*, Wojciech Radecki, *Ochrona Środowiska Prawo i Polityka* Nr 2(20) 2000,
5. *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, Anna Fogel, *Samorząd Terytorialny* 5/2010,
6. *Treść i charakter prawny decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu*, Zbigniew Czarnik, *Samorząd Terytorialny* Nr 10/2010,
7. *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski i in. C.H.Beck 2009, Wydanie 3,
8. *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. Dr Dariusz Pęchorzewski, Michał Horoszko, C.H. Beck, Wydanie 2,
9. *Ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska*, Tomasz Suchar, *Nieruchomości*, 2011r, Nr 1.