

DOCHODZENIE ROSZCZEŃ ZWIĄZANYCH Z POSADOWIENIEM NIERUCHOMOŚCI W OBSZARZE OGRANICZONEGO UŻYTKOWANIA UCHWALONYM W ZWIĄZKU Z DZIAŁALNOŚCIĄ PORTU LOTNICZEGO



Robert Dobrzyński
Rzecznawca majątkowy Nr 4123

I. WSTĘP

Obcenie w całym kraju, a przynajmniej wszędzie tam, gdzie w związku z działalnością portu lotniczego, doszło do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, tysiące ludzi ma zamiar lub już dochodzi roszczeń związanych z objęciem ich nieruchomości ograniczeniami wynikającymi z posadowienia w granicach przedmiotowego obszaru. Niniejszy artykuł stanowi próbę usystematyzowania dotychczasowego dorobku orzecznictwa, wypracowanego w głównej mierze w oparciu o sprawy wynikłe na tle obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań Krzesiny w Poznaniu, jak i wskazanie zagadnień, które z całą pewnością wciąż wymagają wykładni tak judykatury, jak i doktryny.

II.

Zgodnie z art. 139 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (*dalej p.o.ś.*), zarządzający drogami, liniami kolejowymi, liniami tramwajowymi, lotniskami i portami zapewniają przestrzeganie wymagań ochrony środowiska związanych z eksploatacją tych obiektów. Na mocy art. 174 ww. ustawy, eksploatacja wymienionych obiektów nie może powodować przekraczania standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający ma tytuł prawny, w przypadku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania poza tym obszarem. Oznacza to konieczność dotrzymania w środowisku (z wyłączeniem obszarów ograniczonego użytko-

wania) wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (*Dz.U. Nr 120, poz. 826*), zniczonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (*Dz.U. z 2012r., poz. 1109*).

Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania następując zatem, w przypadku portów lotniczych, w oparciu o art. 135 ust. 1 p.o.ś., właśnie ze względu na degradację klimatu akustycznego. Uchwała sejmiku województwa (*o której mowa w art. 135 ust. 2 p.o.ś.*) sankcjonuje tym samym występowanie w granicach tego obszaru przekroczeń powszechnie obowiązujących standardów w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu i zobowiązuje zarządzającego obiektem do prowadzenia działalności w taki sposób, aby przekroczenia te nie wykraczały poza obszar ograniczonego użytkowania.

III.

Podstawę prawną dochodzenia roszczeń związanych z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, wprowadzonymi na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, stanowi przede wszystkim art. 129 ust. 2 p.o.ś. (*w artykule pominięto ust. 1 art. 129 p.o.ś. z uwagi na jego niewielkie zastosowanie w praktyce*) zgodnie z którym, w związku z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości. Nadto, na podstawie art. 129 ust. 2 oraz art. 136 ust. 3 ww. ustawy właściciel budynku, podlegającego ochronie akustycznej, może żądać od zobowiązanego określonej kwoty tytułem nakładów koniecznych do zapewnienia właściwego klimatu akustycznego.



IV.

W toku postępowań sądowych prowadzonych na gruncie spraw o odszkodowania za obszar ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań Krzesiny, jedną z istotnych kwestii, która musiała zostać rozstrzygnięta, było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, będące podstawą zastosowania normy z art. 129 ust. 2 p.o.ś., to tylko te w sposób enumeratywny wymienione w treści aktu prawa miejscowego (ograniczenia budowlane i w przeznaczeniu terenu) ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania, czy także te, które wynikają z samej jego istoty, a ściślej z potrzeby jego ustanowienia, tj. czy ograniczeniem z korzystaniem z nieruchomości jest także naruszenie standardów środowiska w zakresie dopuszczalnych norm hałasu. Ostatecznie zagadnienie to zostało wyjaśnione jednoznacznie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który przyjął, że szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje, jak np. hałas (tak SN w postanowieniu z dnia 24.02.2010r., III CZP 128/09, LEX nr 578138, wyrok SN z dnia 6.05.2010r., II CSK 602/09, LEX nr 585768). Przyjęcie takiego stanowiska, że wszecch miar uzasadnionego, prowadzi do wniosku, że już samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania wywołując szkodę w majątku danego właściciela nieruchomości, a to z uwagi na fakt, iż w świadomości uczestników lokalnego rynku nieruchomości pojawia się przeświadczenie o „skażeniu” danego obszaru czynnikiem negatywnym (np. hałasem).



V.

Kolejnym zagadnieniem, które należało wyjaśnić, a które nastęrczało wielu problemów w orzecznictwie, była kwestia właściwej interpretacji art. 136 ust. 3 p.o.ś. i jego korelacja z art. 129 ust. 2 p.o.ś., a mianowicie czy w postępowaniach przeciwko zobowiązanemu do zapłaty odszkodowania (art. 136 ust. 2 p.o.ś.) dochodzić można „zwrotu” poniesionych już nakładów na rewitalizację akustyczną budynków podlegających ochronie akustycznej, czy też uprawniony może domagać się zasądzenia kosztów na rewitalizację jeszcze nie poniesionych, lecz koniecznych do poniesienia, celem zapewnienia właściwej izolacyjności akustycznej budynku. W praktyce chodziło o to, czy właściciel nieruchomości „musi” wydatkować w pierw koszty na wygłuszenie budynku (nierządki w sprawach sądowych kwoty wyliczone przez biegłych z dziedziny budownictwa sięgały ponad 100 tys. zł), czy też może żądać wyliczenia tej kwoty dopiero w postępowaniu sądowym i uprzedniego jej (po uprawnieniu się orzeczenia) otrzymania od podmiotu zobowiązanego. W mojej ocenie art. 136 ust. 3 p.o.ś., który stanowi, iż „w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie” nie sposób interpretować z pominięciem art. 129 ust. 2 cyt. ustawy. Szkodą rzeczywistą (*damnum emergens*) jest bowiem także szkodą polegająca na konieczności poczynienia określonych wydatków, jeżeli z dostatecznym prawdopodobieństwem da się ustalić konieczność ich poniesienia (T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań. Część ogólna, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1981r., s. 227*). Tak więc, mając na uwadze powyższe, w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., jest oprócz zmniejszenia się wartości nieruchomości także konieczność poniesienia nakładów celem zapewnienia właściwej ochrony akustycznej budynku. Jest to szkodą aktualną i rzeczywistą (*damnum emer-*

gens), której to doznaje uprawniony z art. 129 ust. 2 p.o.ś., i której naprawienia może żądać. Art. 136 ust. 3 p.o.ś. stanowi zatem jedynie doszczegółowienie treści art. 129 ust. 2 p.o.ś. Stanowisko analogiczne zostało wyrażone również i w orzecznictwie, które obecnie i w tej kwestii jest jednolite (tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7.02.2013r., I ACa 1156/12, LEX nr 1293686; wyrok SN z dnia 29.11.2012r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477)

VI.

Mając na względzie powyższe uwagi wskazać można, że uprawnionemu (właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu, czy też posiadaczowi spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) przysługiwac będą, w związku z posadowieniem jego nieruchomości w granicach obszaru ograniczonego użytkowania dwa zasadnicze roszczenia:

- roszczenie o ubytek wartości nieruchomości;
- roszczenie o nakłady na rewitalizację akustyczną budynku (z tym, że chodzi tutaj o nakłady tak już poniesione, jak i w szczególności nakłady konieczne do poniesienia).

VII.

Głównymi źródłami hałasu związanymi z funkcjonowaniem portu lotniczego są:

- ruch samolotów eksploatowanych na płycie lotniska (starty, lądowania, kołowanie) oraz
- operacje naziemne (np. włączanie i wyłączanie zespołów napędowych, operacje odladania samolotów i in.).

Zmniejszenie wartości nieruchomości posadowionej w granicach obszaru ograniczonego użytkowania następuje wskutek ograniczeń i wpływu czynników uciążliwych. Nieruchomości położone w granicach obszaru ograniczonego użytkowania są postrzegane na lokalnym rynku nieruchomości jako mniej atrakcyjne i „gorsze od innych”. Kwestia spadku wartości nieruchomości jest związana z rynkiem lokalnym, który może mieć złą opinię opartą na występu-

jących negatywnych czynnikach środowiskowych (tak wyrok SN z dnia 21.08.2013r., II CSK 578/12, niepubl.). Ryzyko powiększenia się zakresu uciążliwości oraz wpływ hałasu na zdrowie i samopoczucie ludzi powoduje mniejsze zainteresowanie gruntami inwestycyjnymi i potencjalnym zakupem nieruchomości w tym rejonie, tak na cele mieszkalne jak i gospodarcze. Jak podkreślono w orzecznictwie „szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska jest obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że właściciel będzie musiał znosić dopuszczalne na obszarze ograniczonego użytkowania immisje” (tak wyrok SN z dnia 25.05.2012r., I CSK 509/11, OSNC 2013/2/26). Tym samym uznać należy, że już samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania i objęcie nim nieruchomości skutkuje spadkiem ich wartości na rynku lokalnym. Każde ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ma bowiem wpływ na wartość nieruchomości.

Ograniczenie polegające na konieczności znoszenia ponadnormatywnej emisji hałasu posiada zarówno wymiar subiektywny w postaci niedogodności, które będą odczuwane w związku ze strefą ograniczonego użytkowania przez osoby korzystające z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem oraz obiektywnym, w postaci zmniejszenia wartości rynkowej nieruchomości, ze względu na jej zlokalizowanie na ww. obszarze. Z zasad doświadczenia życiowego jak i praw rynku gospodarczego oczywistym jest, iż zwłaszcza w wypadku nieruchomości mieszkalnych, potencjalny nabywca nie będzie zainteresowany zapłaceniem takiej samej ceny za porównywalne nieruchomości, gdzie w stosunku do jednej z nich korzystanie, zgodnie z przeznaczeniem, będzie napotykało na ograniczenia wynikające z niemożności zachowania standardów jakości środowiska związanych z długotrwałym poziomem hałasu. Chodzi tu zwłaszcza o tereny mieszkaniowe, z którymi to terenami wiąże się spełnienie przez nie potencjalnie wszystkich funkcji związanych z życiem człowieka, w tym jako miejsca wychowania dzieci czy też przebywania praktycznie przez cały dzień osób nieczynnych zawodowo ze względu na sytuację życiową czy podeszły wiek, chorobę lub inne osobiste czynniki. Budynek o charakterze mieszkalnym ma z założenia jak i samego przeznaczenia umożliwić osobom w nim

przebywającym w szczególności pracę, odpoczynek i sen w zadowalających warunkach. „Normatywnie dopuszczalne” przekroczenia obowiązujących maksymalnie poziomów hałasu w środowisku, skutkujące w rzeczywistości licznymi faktycznymi ograniczeniami w sposobie korzystania i użytkowania nieruchomości (przykładowo: niemożność pozostawienia otwartych okien czy niemożność korzystania z przydomowego ogrodu w celach rekreacyjnych) pozostają w bezpośrednim związku przyczynowo skutkowym ze spadkiem wartości nieruchomości o charakterze mieszkalnym na terenie obszaru ograniczonego użytkowania. Dla oceny spadku tych cen nie ma znaczenia wielkość jak i ilość przekroczeń dopuszczalnych norm, gdyż dla każdego potencjalnego nabywcy kluczowe znaczenie ma usytuowanie danej nieruchomości w strefie ograniczonego użytkowania, gdzie „normatywnie” przewidziany został obowiązek znoszenia uciążliwości.

VIII.

Odnośnie do roszczenia o koszty rewitalizacji akustycznej podkreślić należy, że wymagania dotyczące stanu technicznego budynków i ich usytuowania określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Rozporządzenie to ustanawia wymóg zapewnienia w budynkach poziomów hałasu przenikających z zewnątrz nieprzekraczających wartości dopuszczalnych określonych obowiązującymi normami oraz zachowania wymogów normowych dotyczących izolacyjności przegród w budynkach. Kryteria poprawności klimatu akustycznego wewnątrz pomieszczeń określa norma PN-87/B-02151/02 „Akustyka budowlana. Ochrona przed hałasem pomieszczeń w budynkach. Dopuszczalne wartości poziomu dźwięku w pomieszczeniach”. Wymagania zaś dotyczące izolacyjności akustycznej przegród zewnętrznych w budynkach określa norma PN-B-02151-3:1999 „Izolacyjność akustyczna przegród w budynkach i izolacyjność akustyczna elementów budowlanych. Wymagania”.

Wskazać należy, iż w sytuacji kiedy w granicach obszaru ograniczonego użytkowania dochodzi do przekroczeń standardów środowiska w zakresie norm hałasu, uprawniony nie tylko może, ale wręcz musi wystąpić z roszczeniem do zarządcy lotniska o koszty na wygłuszenie (chyba, że ma zamiar je ponieść z własnych środków). Zgodnie bowiem z art. 61 ustawy Prawo budowlane właściciel obiektu budowlanego jest obowiązany „utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2”. Z kolei przedmiotowy art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stanowi, że „obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7”, tj. zapewniając ochronę przed hałasem (zob. art. 5 ust. 1 pkt 1e).

Podkreślić należy, że obowiązek spełnienia ww. wymogów technicznych jest obowiązkiem prawnym, którego brak spełnienia zagrożony jest sankcją karną.

IX.

O ile jednak przytoczone powyżej zagadnienia dotyczyły kwestii zasadności samych roszczeń i rozumienia istoty szkody na tle objęcia nieruchomości ograniczeniami w korzystaniu, to istotnym zagadnieniem z natury formalnym, jakie się pojawiło na gruncie przedmiotowych spraw, była właściwa wykładnia ust. 4 art. 129 p.o.s., w szczególności wobec krótkiego, 2-letniego terminu przewidzianego przez ustawodawcę w tym przepisie. Rozbieżności dotyczyły interpretacji terminu 2-letniego, tj. czy jest to termin przedawnienia, czy też termin zawity, jak i kwestii wyjaśnienia, czy „wystąpienie z roszczeniem” wymaga złożenia w ww. terminie pozwu do sądu, czy też wystarczające jest zgłoszenie roszczeń podmiotowi zobowiązanemu (zarządcy lotniska).

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego artykułu, a złożoność powyższego tematu warto zaznaczyć, że ostatecznie

uznano, że termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest terminem zawitym, a nadto termin ten przerywa także samo zgłoszenie roszczenia zobowiązanemu do zapłaty odszkodowania (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17.01.2013r., I ACa 1104/12, LEX nr 1271919; wyrok SN z dnia 29.11.2012r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477). Termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. stanowi swoiste novum w „obszarze” instytucji terminów zawitych, albowiem nie jest to ani termin czystej prekluzji pozasądowej, ani sądowej, skoro przerywany jest on tak przez wniesienie pozwu do sądu (bez uprzedniego zgłaszania roszczeń zobowiązanemu), jak i przez samo zgłoszenie roszczeń zobowiązanemu.

Tym samym uznać należy, że po zgłoszeniu roszczenia zobowiązanemu termin przedawnienia wynosi lat 10, zgodnie z treścią art. 118 kc. Zarządca lotniska działa bowiem na podstawie i w granicach prawa (uchwała sejmiku województwa). Odrzucić należy zatem pojawiające się stanowiska ze strony pozwanych w przedmiotowych sprawach, jakoby po przerwie terminu z ust. 4 art. 129 p.o.ś. uprawniony miał 2, czy też 3 lata na złożenie pozwu do sądu. Po pierwsze nie może tu być mowy o tym, że po przerwie termin zawity 2-letni biegnie na nowo (tylko ustawodawca może ustanawiać terminy zawite), czy też, że mamy do czynienia z terminem 3-letnim na podstawie art. 442¹§1 kc, albowiem działalność zarządcy lotniska, co wskazano już powyżej, nie stanowi deliktu.

Z uwagi na powyższe, pomimo krótkiego bo 2-letniego terminu na wystąpienie z roszczeniami, wskazać należy, że samo zgłoszenie roszczeń zarządcy lotniska skutkować będzie zachowaniem prawa do dochodzenia roszczeń przez uprawnionych. Przy czym co ważne, wystarczy zgłoszenie roszczeń pod kątem rodzajowym, zaś w toku późniejszych postępowań sądowych, istnieje możliwość rozszerzenia dochodzonych kwot, już po wykonaniu specjalistycznych opinii przez biegłych powołanych przez sąd (tak SN w wyroku z dnia 21.08.2013r., II CSK 578/12, niepubl.).



X.

Podnieść należy, że właściwe wyjaśnienie problematyki dochodzenia roszczeń związanych z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania było i wciąż jest jedną z najbardziej palących, pod kątem społecznym, spraw tak dla orzecznictwa, jak i doktryny prawa. Zwłaszcza wobec faktu, iż uchwały ustanawiające takie obszary, akty prawa miejscowego, dotyczą zwykle od kilku tysięcy (obszar dla lotniska Poznań Krzesiny czy Poznań Ławica) do kilkuset tysięcy (obszar dla lotniska im Chopina w Warszawie „Okęcie”) właścicieli (użytkowników wieczystych, posiadaczy prawa spółdzielczego) - podmiotów potencjalnie uprawnionych do dochodzenia odszkodowań tak z tytułu ubytku wartości nieruchomości, jak i z tytułu kosztów rewitalizacji akustycznej budynków podlegających ochronie akustycznej.

XI.

Pomimo licznych już orzeczeń w tych sprawach wciąż problemem wydaje się być uchwycenie zakresu normy z art. 129 ust 2 p.o.ś. oraz wzajemnej relacji tej normy z normą z art. 435 kc (zastosowanie art. 435 kc do działalności portu lotniczego zostało przesądzone w wyroku SN z dnia 25.05.2012r., OSNC 2013/2/26). Na potrzebę wyjaśnienia ww. zagadnienia zwraca się uwagę również i w doktrynie. „Jak zauważono w literaturze przedmiotu, termin 2-letni jest terminem materialnoprawnym, a więc nie podlega przywróceniu (...) Konsekwencje takiego stanu prawnego są wręcz katastrofalne z punktu widzenia prawa do słusznego odszkodowania oraz zasady pewności prawnej. Niestety, dotychczas nie zostały one poddane szerszemu komentarzowi ze skutkiem w zakresie wniosków „de lege ferenda”. Jedynie W. Skarżyńska podkreśliła, jak najbardziej słusznie, iż „w okresie tym możliwa będzie często jedynie ocena przeprowadzona na podstawie treści aktu ustanawiającego ograniczenia. W okresie tym mogą bowiem nie ujawnić się w ogóle faktyczne niedogodności w korzystaniu z nieruchomości (...)”. Określenie terminu na takim poziomie i nieuzależnienie go od okoliczności powzięcia

wiadomości o określonym ograniczeniu jest rozwiązaniem uniemożliwiającym jednostkom w praktyce dochodzenie swych praw. Konstatując, po pierwsze, termin dwuletni jest po prostu niedostosowany do kwestii uwarunkowań możliwości identyfikacji ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości... Nie zmienia to faktu, iż termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. należy uznać za niekonstytucyjny” (tak M. Pchalek [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011r., str. 535-536*).

XII.

Rcasumując, do wyjaśnienia pozostaje pytanie, kiedy szkoda podlega naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. i co w sytuacji, kiedy szkoda ujawni się po upływie 2-letniego terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś., jak i w co w sytuacji, kiedy wyliczenie szkody w ramach postępowania sądowego przez powołanych biegłych jest niemożliwe, wobec braku wyczerpania przez właściciela nieruchomości swoich uprawnień z art. 140 kc, tj. np. w przypadku braku podjęcia inicjatywy celem zabudowy nieruchomości o dużym obszarze. Czy w takiej sytuacji będzie mógł on (uprawniony z art. 129 ust. 2 p.o.ś.) dochodzić naprawienia szkody na podstawie art. 435 kc w zw. z art. 322 328 p.o.ś., kiedy szkoda powstanie (będzie możliwa do „uchwycenia” i wyliczenia po upływie terminu 2-letniego)? Czy też „zmuszony” jest wpiąć uzyskać orzeczenie prejudycjalne na podstawie art. 189 kpc, tj. orzeczenie ustalające odpowiedzialność zobowiązanego z art. 136 ust. 2 p.o.ś. za szkody mogące ewentualnie powstać w przyszłości. Zagadnienie powyższe nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji posiadania przez uprawnionego tzw. ekspektatywy inwestycyjnej (np. w sektorze deweloperskim), kiedy to zabudowa nieruchomości może nastąpić po upływie terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś., czy też już po negatywnym zakończeniu uprzednio rozpoczętego postępowania sądowego. W powyższej sytuacji może pojawić się kwestia wyższych kosztów budowy budynków (celem zachowania warunków akustycznych narzuconych Polskimi Normami), czy w dalszej perspektywie po ich wybudowaniu uzyskania niższej ceny sprzedaży (zwłaszcza w sektorze deweloperskim).