



Mariusz Baran

 <https://orcid.org/0000-0003-1896-7378>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska – wybrane uwagi na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania*

**Liability in environmental law – selected comments based on the
example of liability for damages for restrictions on property rights
in connection with the establishment of a restricted use area**

Summary

The article contains an analysis of the model of liability for damages for lawful administrative actions, using the example of liability for establishing a restricted use area (RUA). The considerations aim to answer the question of whether its scope covers only changes caused by specific provisions of the resolution on the establishment of an RUA, or whether liability for damages is justified by the mere inclusion of the property within the boundaries of that area. In order to

* Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego realizowanego dzięki finansowaniu z Narodowego Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO-2016/21/D/HS5/03841 (projekt nr 2016/21/D/HS5/03841). Artykuł stanowi rozwiniętą wersję referatu wygłoszonego na Zjeździe Katedr i Zespołów Badawczych Prawa Ochrony Środowiska pt. *Pogranicza prawa ochrony środowiska*, który odbył się 22–24 maja 2024 r. na Uniwersytecie Opolskim.

determine the nature and scope of liability for restrictions on property rights in connection with the establishment of an RUA and to critically assess the relevant case law of the Supreme Court, the author discusses the specificity of environmental law, the relationship between liability in this law and other areas of law, the purpose of creating a restricted use area as an environmental protection institution, as well as the forms of restriction on the use of real estate. He then analyzes the model of liability for damages arising from the establishment of an RUA and the impact of its creation on the property rights of real estate within the boundaries of that area.

Key words: liability for damages, restricted use area, qualitative environmental protection, liability for legal actions of the administration

1. Wprowadzenie

Jednym z dwóch, obok ochrony przed zanieczyszczeniami, nurtów ochrony zasobów środowiska jest ochrona jakościowa realizowana poprzez standaryzacje wartości określonych substancji lub uciążliwości w środowisku¹. Aby ją realizować, ustawodawca wyznacza standardy jakości (tzw. standardy imisyjne), które nie powinny – zgodnie z art. 144 ust. 1 i 2 oraz art. 174 ust. 2 p.o.ś.² – być przekraczane w związku z eksploatacją instalacji³ (działalnością zakładu)⁴ poza terenem, do którego zarządzający nim ma tytuł prawny⁵. Wyjątek od tej zasady stanowi utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (OOU), gdyż w myśl art. 144 ust. 3 p.o.ś., jeżeli w związku z funkcjonowaniem instalacji utworzono taki obszar, jej eksploatacja nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza owym obszarem, a zatem na jego terenie mogą one być przekraczane. To zaś uzasadnia pytanie o zakres i podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do właścicieli nieruchomości ze względu na ustanowienie OOU.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza modelu odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działanie administracji na przykładzie odpowiedzialności z tytułu ustanowienia OOU. Aby określić charakter i zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku

¹ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 428–429.

² Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) [dalej: p.o.ś].

³ Art. 3 pkt 6 p.o.ś.

⁴ Art. 3 pkt 48 p.o.ś.

⁵ Zob. M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 663.

z ustanowieniem OOU i poddać krytycznej ocenie orzecznictwo sądowe, w szczególności poglądy na temat zakresu wspomnianej odpowiedzialności wyrażane w judykatach Sądu Najwyższego, należy poczynić pewne uwagi wstępne. Mianowicie należy pokrótce przedstawić (1) specyfikę prawa ochrony środowiska jako obszaru regulacji prawnej w omawianym kontekście (2) z uwzględnieniem związków odpowiedzialności w tymże prawie z innymi gałęziami prawa, a także (3) cel tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jako instytucji ochrony środowiska oraz formy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, następnie zaś (4) przeanalizować model odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z ustanowienia OOU i jego wpływu na prawo własności nieruchomości objętych granicami tego obszaru. Całość rozważań zamknie podsumowanie.

2. Specyfika prawa ochrony środowiska jako obszaru regulacji prawnej w kontekście odpowiedzialności

Prawo (ochrony) środowiska to dość niejednorodny obszar prawa, który obejmuje m.in. regulacje dotyczące ochrony przyrody, prawo ochrony przed zanieczyszczeniami (emisjami), jak również ochronę poszczególnych elementów środowiska – tzw. mediów środowiskowych – a także ochronę przed niebezpiecznymi materiałami i substancjami (chemikaliami, odpadami)⁶. Stąd często w literaturze przedmiotu wskazuje się, że prawo ochrony środowiska to z jednej strony prawo ryzyka z uwagi na niepewność skutków rozwoju technologicznego i niedostatki stanu wiedzy, a z drugiej strony – prawo rozdziału i ochrony dóbr wspólnych w związku z mnogością interesów wynikających z ich użytkowania.

Specyfika przedmiotu ochrony w postaci środowiska polega m.in. na tym, że „środowisko” jest wartością obiektywną, stanowiącą dobro wspólne (kolektywne – *res omnium communis*)⁷, a sama jego ochrona, choć podejmowana

⁶ Zob. np. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 144.

⁷ A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 770–771. Autor ten nawiązuje do przepisów Konstytucji RP dotyczących ochrony środowiska, do ich konkretyzacji w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz do podstawowych pojęć prawnych z tego zakresu. Szerzej na temat wspomnianej idei i jej uzasadnienia – zob. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 105–129, wraz z przywołaną tam literaturą. Chodzi o obiektywną wartość poszczególnych zasobów środowiska oraz wzajemnego oddziaływania między nimi bez względu

pierwszoplanowo ze względu na interes publiczny (zbiorowy)⁸, ma na celu także ochronę interesów jednostek, co wpływa również na postrzeganie miejsca i roli odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska. Jak trafnie wskazuje B. Iwańska, ochronę środowiska – z perspektywy podmiotów z niego korzystających – należy traktować jako powinność wyrażającą się w obowiązkach prawnych jednostek, które to obowiązki wynikają z norm prawa ochrony środowiska lub indywidualnych aktów stosowania prawa i są zabezpieczone odpowiedzialnością prawną w ochronie środowiska (administracyjną, karną i cywilną)⁹. Wiąże się z tym wykorzystanie zróżnicowanych metod regulacji prawnej¹⁰, zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych¹¹, co znajduje odzwierciedlenie w rodzajach odpowiedzialności urzeczywistniającej zasadę sprawstwa¹².

Względy ochrony środowiska i „jego” interesy mogą *in casu* stać w sprzeczności z prawami innych podmiotów lub innymi wartościami (racjami) zasługującymi na ochronę, np. z prawem własności, co będzie wymagało rozstrzygnięcia

na to, czy niektóre z nich mogą być przedmiotem „indywidualnego zawłaszczenia” (pojęcie za: A. Wasilewski, *Dynamika zmian...*, s. 770–771) lub są objęte indywidualnym prawem do określonego korzystania z zasobów środowiska.

⁸ Ochrona środowiska, wchodząca w zakres treści klauzuli interesu publicznego (społecznego), jest również kategorią tzw. celu publicznego – zob. M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska*, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 199–200, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁹ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 126–129. Szerzej na temat ochrony środowiska jako kompetencji, powinności oraz możliwości prawnej – zob. *ibidem*, s. 142–251, wraz z przywołaną tam literaturą.

¹⁰ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku...*, s. 145. Zob. też J. Boć, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 25.

¹¹ Niemniej w tej przestrzeni regulacji prawnej wyjątkowe znaczenie ma prawo publiczne, zwłaszcza administracyjne. Jak podkreśla M. Górski, „w kontekście regulacji prawnych związanych z ochroną [środowiska – M.B.] nie można mówić o wyłączności czy szczególnym primacie którejkolwiek z metod regulacji prawnej (administracyjnej, cywilnej czy karnej), chociaż, zakładając, że ochrona środowiska w sensie aktywnych działań jest głównie domeną aparatu państwa, pewną przewagę mają regulacje [...] zaliczane do prawa administracyjnego” – M. Górski, *System prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska...*, s. 33. Dlatego pozostaje aktualny pogląd, że „ochrona prawna środowiska powierzona jest dziś głównie prawu administracyjnemu” – J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, w: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, wyd. 6, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 134. Dominacja metody administracyjnoprawnej przesądza o prawnych formach ochrony środowiska, reglamentacji korzystania ze środowiska oraz dysponowania jego zasobami (władczych formach działania), pośród których istotne znaczenie mają indywidualne akty stosowania prawa (decyzje administracyjne).

¹² Zob. art. 7 p.o.ś., który stanowi, że ten, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

sporów. Ponadto z uwagi na wielość i złożoność struktury interesów w ochronie środowiska¹³ może niejednokrotnie dochodzić do konfliktu pomiędzy dwiema lub wieloma wartościami, wobec czego trzeba je harmonizować i łagodzić powstające między nimi napięcia. Takie podejście wynika z aksjologii prawa (ochrony) środowiska¹⁴.

Ponieważ ochrona środowiska jest realizowana nie tylko przez normy prawa administracyjnego (nakierowane na realizację przede wszystkim interesu publicznego), lecz także przez normy prawa cywilnego (nakierowane na ochronę interesu bądź prawa indywidualnego), ma to swoje konsekwencje w obszarze odpowiedzialności prawnej. Prawo ochrony środowiska nie wypracowało własnej, samodzielnej metody regulacji prawnej, co oznacza również w kontekście formułowania reguł i podstaw prawnych odpowiedzialności konieczność odwołania się do głównych gałęzi prawa: administracyjnego, cywilnego, karnego. Gdy bada się podstawy i kształtowanie przesłanek oraz zakres i rozmiar odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody w postaci ograniczenia prawa własności nieruchomości będące skutkiem legalnego działania organów władzy publicznej, należy mieć w polu widzenia przedmiot prawa ochrony środowiska (którym są środowisko i jego komponenty), cel regulacji prawnej (ochronę środowiska oraz umożliwienie zrównoważonego rozwoju gospodarki i społeczeństwa), a także zasady prawa ochrony środowiska (zasady prewencji, ostrożności, „zanieczyszczający płaci”).

Poszukując *ratio* regulacji wprowadzających ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z ochroną środowiska, nie można też pomijać sygnalizowanej już specyfiki prawa ochrony środowiska. Wynika ona z jednej strony z dynamicznego i otwartego charakteru tego obszaru regulacji¹⁵ (który czerpie swe uzasadnienie z innych, pozaprawnych dziedzin nauki), a także ze złożoności i zróżnicowania problemów i zagrożeń środowiskowych oraz ich uwikłania w wielorakie zależności przyczynowe w świecie przyrody, z drugiej strony zaś – z konieczności kompleksowego podejścia do ochrony środowiska. W tym kontekście nie bez znaczenia dla wykładni przepisów statuujących podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z omawianymi ograniczeniami prawa własności powinny być konstytucyjny status środowiska jako dobra wspólnego (art. 5 Konstytucji RP)¹⁶ w połączeniu z obowiązkiem jego ochrony spoczywającym na władzy publicznej (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP) oraz uznanie

¹³ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku...*, s. 149. Aby opisać to zagadnienie, autor używa pojęcia „wielobiegunowe struktury interesów”.

¹⁴ M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska...*, s. 203, wraz z przywołaną tam literaturą.

¹⁵ Zob. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 84–86.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

go za wartość, która może uzasadniać ograniczenie praw i wolności jednostek (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

3. Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska a jego związki z innymi obszarami prawa

Aby poddać analizie model dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z powodu ograniczeń prawa własności nieruchomości wynikających z ochrony środowiska, należy poczynić w kontekście odpowiedzialności kilka uwag wstępnych na temat związków prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa.

Po pierwsze, zaliczenie prawa ochrony środowiska wyłącznie do kategorii prawa publicznego – jak trafnie wskazał B. Rakoczy – nie jest właściwe¹⁷, gdyż normy te chronią nie tylko interes publiczny, lecz także interes prywatny¹⁸. W rezultacie w prawie ochrony środowiska są obecne zarówno klasyczne konflikty pomiędzy interesem publicznym a prywatnym (np. ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska), jak i konflikty pomiędzy różnego rodzaju interesami publicznymi oraz pomiędzy interesami prywatnymi¹⁹. Wprawdzie dominują w nim instrumenty prawa publicznego, ale prawo ochrony środowiska nie może być zaliczane do niego bez zastrzeżeń, a rola instrumentów prawa prywatnego (głównie roszczeń odszkodowawczych i restytucyjnych) wzrasta w ostatnich latach, do czego przyczynia się występowanie wspomnianych powyżej konfliktów²⁰.

Po drugie, można zaobserwować sygnalizowane już zjawisko „stykania się” prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa²¹, także z prawem

¹⁷ B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska...*, s. 73.

¹⁸ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, w: *Problemy współczesnego ustrojownawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 452–459; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 16 i nn.; M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska...*, s. 193 i nn.

¹⁹ M. Baran, *Conflicts of interest in environmental law: Climate-related renewable energy goals vis-a-vis environmental protection interest (on the example of the RES III Directive)*, w: *Sustainable energy: Still united in diversity? Integrating energy, climate and environmental law in times of geopolitical instability*, eds. F. Tiche et al., University of Groningen Press, Groningen 2025, s. 141–143.

²⁰ B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa...*, s. 73.

²¹ Tak Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 53.

prywatnym. W tym kontekście w literaturze przedmiotu pojawia się pojęcie pogranicza²² jako „terenu wzdłuż granicy wyodrębniających się obszarów”, „styku zbliżonych dziedzin”, a „pograniczem prawa administracyjnego są obszary, na których prawo to styka się z innymi działami prawa, m.in. z prawem konstytucyjnym, cywilnym i karnym”²³. Pozostając w owej stylistyce, warto – w związku z zagadnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek objęcia jej granicami OOU – odwołać się do poglądu W. Jakimowicza, który wskazuje, że „pogranicza prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa należałoby poszukiwać w przestrzeni prawa materialnego odnoszącego się do sfery praw, interesów prawnych i obowiązków podmiotów administrowanych oraz określającego kompetencje podmiotów administrujących i determinującego sposób czynienia użytku z tych kompetencji. W tej przestrzeni najczęściej powstają dylematy, takie jak na przykład pytania o to, czy sprawa odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości to sprawa cywilna czy sprawa administracyjna oparta na założeniu o administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej”²⁴.

4. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska a cel tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania

Prawo ochrony środowiska tworzą normy, które służą zabezpieczeniu i realizacji wartości i dóbr chronionych konstytucyjnie²⁵, m.in. konkretyzują konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska przez państwo polskie zgodnie z zasadą

²² Jak trafnie wskazuje J. Zimmermann, „określenie »pogranicze« nie jest tożsame z pojęciem »granica«. Pojęcie granicy zwraca uwagę na to, czym obie dziedziny prawa się od siebie różnią, w jakich sferach są od siebie niezależne. Pojęcie pogranicza określa zaś raczej strefę ich wzajemnych oddziaływań, wpływów, wzajemnego przenikania się, uzupełniania, współistnienia czy najogólniej – stykania (spotykania) się ze sobą. Jednak w istocie nie chodzi tylko o to, że owe zależności (sfery styku) istnieją, a raczej o to, jakie są tego konsekwencje” (J. Zimmermann, *Przedmowa*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 15).

²³ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 3.

²⁴ W. Jakimowicz, *O pograniczu bez granic*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego...*, s. 26.

²⁵ Jak podkreśla M. Florczak-Wątor, Konstytucja RP czyni zdrowe środowisko jedną z wartości konstytucyjnych objętych troską państwa i jego obywateli – zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.

zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), obowiązek ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom przez władze publiczne (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), powszechny obowiązek dbałości o środowisko i ponoszenia odpowiedzialności za pogorszenie jego stanu (art. 86 Konstytucji RP). Nie powinno zatem dziwić, że ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenie prawa własności (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), a nawet niekiedy jej odjęcie wskutek wywłaszczenia na potrzeby realizacji celu publicznego i za zapłatą słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Obszar ograniczonego użytkowania jest instytucją prawa ochrony środowiska (art. 135 i 136 p.o.ś. – rozdział 3 tytułu IX ustawy) będącą przykładem ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska²⁶. W literaturze przedmiotu obszar taki kwalifikuje się jako rodzaj obszaru specjalnego²⁷. Obszar specjalny zaś to oznaczona przestrzeń, gdzie obowiązuje szczególny reżim prawny, który w określonym zakresie wyłącza lub ogranicza dotychczasowe normy powszechnie obowiązujące²⁸. Utworzenie takiego obszaru jest podyktowane specyfiką działalności prowadzonej na danym terenie, która najczęściej ma ponadlokalny zasięg albo priorytetowy charakter i realizuje interes publiczny²⁹ (rozumiany jako interes ogółu, nieograniczony tylko do partykularnych interesów prowadzącego daną działalność)³⁰. Ustanowienie obszaru specjalnego – tak jak w przypadku OOU – wymaga istnienia w przepisach materialnego prawa administracyjnego stosownej podstawy prawnej. Zatem wyodrębnia się

²⁶ Zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 273–279, wraz z przywołanym tam orzecznictwem; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2012; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019.

²⁷ A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 273; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 702; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 299–302; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 318.

²⁸ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985, s. 103.

²⁹ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 542; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 11–21, 24–25, 81–82.

³⁰ M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, t. 2, s. 62.

go na mocy konkretnych przepisów, jeśli ustawodawca uznaje, że przemawiają za tym istotne cele ogólne³¹.

Przyczyną utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest niemożność dotrzymania standardów jakości środowiska w związku z działalnością określonego zakładu lub obiektu – jednego z enumeratywnie wskazanych w art. 135 p.o.ś.³² (są nimi: oczyszczalnia ścieków, składowisko odpadów komunalnych, kompostownia, trasa komunikacyjna, lotnisko, linia i stacja elektroenergetyczna, obiekt sieci gazowej, instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna i radiolokacyjna³³, obiekt i instalacja na terenach zamkniętych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r.³⁴). W zależności od źródła emisji, która skutkuje ograniczeniem użytkowania nieruchomości, możemy mieć do czynienia z wpływem na jakość powietrza, poziom hałasu lub poziom pól elektromagnetycznych (art. 144 ust. 2 p.o.ś.). W przypadku obszaru ograniczonego użytkowania zgodnie z prawem dopuszczalne standardy imisyjne (czyli standardy jakości środowiska)³⁵ mogą być przekraczane na nieruchomościach znajdujących się w granicach tego obszaru³⁶ (art. 144 ust. 3 i *a contrario* art. 144 ust. 2 p.o.ś.³⁷). Jest to wyjątek od zasady, że emisja z obiektów lub instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający obiektem ma tytuł prawny (art. 144 ust. 2 oraz art. 174 ust. 1 p.o.ś.)³⁸.

³¹ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 687, 695.

³² Zob. np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 720/09, LEX nr 597808; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1858/10, LEX nr 746830; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Wr 276/11, LEX nr 1087024.

³³ Nadto, zgodnie z art. 135 ust. 6 p.o.ś., w przypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego, dla których pozwolenie na budowę zostało wydane przed dniem 1 października 2001 r., a których użytkowanie rozpoczęło się nie później niż do dnia 30 czerwca 2003 r., tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, jeżeli pomimo zastosowania najlepszych dostępnych technik nie mogą być dotrzymane dopuszczalne poziomy hałasu poza terenem zakładu.

³⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1080).

³⁵ Na temat standardów jakości środowiska – zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska...*, s. 428–429; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 663.

³⁶ M. Bar, *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 425–426.

³⁷ Treść art. 144 ust. 1 i 2 p.o.ś. wprowadza zasadę, która w odniesieniu do OOU jest wyłączona, co wynika z art. 144 ust. 3 i art. 135 p.o.ś. – zob. B. Rakoczy et al., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań 2011, s. 34. Zob. też np. wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, LEX nr 503415; J. Rotko, *Ochrona zasobów środowiska. Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo „Prawo Ochrony Środowiska”, Wrocław 2002, s. 144.

³⁸ Zob. K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 27–32.

Zważywszy na istotność interesu ogólnego (publicznego)³⁹, OOU jako obszar specjalny stanowi ważny instrument rozstrzygania kolizji interesu prywatnego (np. prywatnych właścicieli) z interesem publicznym (np. przemawiającym za dopuszczeniem przekroczenia norm hałasu) zapewniający możliwość prowadzenia działalności, którą ustawodawca uznaje za priorytetową⁴⁰. W przypadku OOU rezygnuje on z wymogu – wynikającego z regulacji ogólnych – aby eksploatacja instalacji lub obiektów nie powodowała przekroczenia standardów jakości środowiska (art. 144 ust. 1 p.o.ś.). Czyni tak, gdy po pierwsze, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub obiektu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., a po drugie, wymienione w tym przepisie zakłady i obiekty są „niezbędne dla współczesnego społeczeństwa”⁴¹.

Utworzenie OOU stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości, polegającą na konieczności znoszenia przez jej właściciela ponadnormatywnych immisji (oddziaływań na nieruchomość) w związku z działalnością zakładu lub obiektu (np. portu lotniczego) w sytuacji, kiedy nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska (np. poza terenem lotniska, wokół którego powstał OOU). „Legalizacja” taka jest dokonywana w interesie publicznym i oznacza, że właściciel nieruchomości położonej na OOU nie może skutecznie żądać, by prowadzący zakład lub obiekt zaniechał negatywnego oddziaływania na jego nieruchomość, o ile nie zostaną przekroczone dopuszczalne normy po ustanowieniu OOU (np. normy hałasu określone w uchwale sejmiku województwa o utworzeniu tego obszaru)⁴². Powstanie OOU zatem, ponieważ wyłącza bezprawność działania obiektów lub instalacji w aspekcie naruszania standardów imisyjnych, wyklucza w tym zakresie podejmowanie działań prawnych przez organy ochrony środowiska czy też właścicieli nieruchomości znajdujących się na owym obszarze⁴³.

Pośród różnych kryteriów typologii czy klasyfikacji obszarów specjalnych, które proponuje się w literaturze przedmiotu, w kontekście OOU należy przywołać

³⁹ W takim ujęciu OOU jako obszar specjalny i ograniczenia z niego wynikające odpowiadają konstrukcji publicznoprawnego panowania państwa nad nieruchomościami – zob. T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6, s. 51; eadem, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, w: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1981, s. 131; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 701.

⁴⁰ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 687, 701–703; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 22–23.

⁴¹ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 60. Zob. też B. Rakoczy et al., *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 46; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 664.

⁴² K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 28–31.

⁴³ Ibidem, s. 31–32.

za J. Stelmasiakiem podział na obszary specjalne tworzone w celu ochrony ich wartości przed szkodliwymi oddziaływaniami z zewnątrz i obszary oddziałujące szkodliwie na zewnątrz⁴⁴. W przypadku OOU chodzi nie o ochronę terenu wewnątrz niego, gdyż jego utworzenie legalizuje przekroczenia standardów jakości środowiska, ale o ochronę terenu położonego poza tym obszarem, gdyż poza terenem OOU nie mogą być przekraczane standardy jakości⁴⁵.

Cechą charakterystyczną obszaru ograniczonego użytkowania jako rodzaju obszaru specjalnego jest to, że wiąże się z nim szkodliwe oddziaływanie na zewnątrz, poza teren obiektu lub zakładu, dla którego został utworzony, aż do granic tego obszaru. Odróżnia go to od klasycznych obszarów specjalnych powołanych w celu ochrony ich wartości przed szkodliwymi oddziaływaniami z zewnątrz⁴⁶. Można zatem powiedzieć, że mamy w tym przypadku do czynienia z odwrotnym kierunkiem ochrony – klasyczny obszar chroni to, co znajduje się wewnątrz niego, natomiast obszar ograniczonego użytkowania zapewnia powszechną ochronę terenu położonego poza nim, a w stosunku do terenu OOU jego utworzenie skutkuje legalnością negatywnego oddziaływania w związku z naruszaniem standardów jakości⁴⁷. Zezwolenie na takie oddziaływanie na nieruchomości wewnątrz OOU jest odstępstwem od zakazu naruszenia standardów jakości w stosunku do nieruchomości cudzych⁴⁸.

Konkretne ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości są każdorazowo ustalane dla poszczególnych OOU lub ich wydzielonych części. Zgodnie z art. 135 ust. 3a p.o.ś., tworząc OOU, organy właściwe⁴⁹ oprócz wyznaczenia granic obszaru określają ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu⁵⁰, wymagania techniczne dotyczące budynków⁵¹ oraz sposób korzystania z terenu wynikający z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego⁵². Najczęściej jednak na OOU wprowadza się zakaz przeznaczania terenu pod budowę szpitali, domów opieki społecznej i budynków związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci

⁴⁴ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 688; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 26.

⁴⁵ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 26–27.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, s. 27.

⁴⁸ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 702; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 32.

⁴⁹ Zob. art. 135 ust. 2 i 3 p.o.ś.

⁵⁰ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 116–119, wraz z przywołaną tam literaturą. Zob. też wyrok NSA z dnia 17 marca 2009 r., sygn. II OSK 1749/08, LEX nr 597369; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 854/18, LEX nr 2664505.

⁵¹ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 119–122, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁵² Zob. ibidem, s. 115–122.

i młodzieży⁵³. Zabrania się budowy domów jednorodzinnych czy zmiany funkcji budynków, a w nowo projektowanych budynkach należy zapewnić odpowiednią izolacyjność akustyczną ścian⁵⁴.

5. Model odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działanie administracji na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania

5.1. Uwagi ogólne

Działalność organów administracji publicznej w formach przewidzianych prawem i w ramach ustawowo przyznanych kompetencji może ingerować w prawa jednostek, w szczególności w prawo własności. Jak wynika z analizy istniejących regulacji – i na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu⁵⁵ – zwłaszcza stopień tej ingerencji i jej intensywność oraz czasowy lub trwały charakter będą na ogół mieć znaczenie dla możliwości kompensacji szkody, jakiej jednostka doznaje na skutek legalnego działania administracji publicznej. Uzasadnieniem takiej ingerencji będą względy interesu ponadjednostkowego (tj. publicznego lub społecznego)⁵⁶, a w zależności od jej celów i zakresu różne może być jej natężenie (intensywność)⁵⁷. Dalsze rozważania poświęcone są tylko ingerencji w prawa jednostek powodowanej legalnym (zgodnym z prawem) działaniem administracji. Poza przedmiotem analizy pozostaje ingerencja w prawa jednostki na skutek bezprawnego (niezgodnego z prawem) działania organów administracji.

5.2. Konstytucyjne uwarunkowania kompensacji szkód wynikających z legalnych działań administracji

Odpowiedzialność za legalne działania administracji cechuje się brakiem ogólnych konstytucyjnych podstaw prawnych – w odróżnieniu od wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie

⁵³ Ibidem, s. 118–119.

⁵⁴ Ibidem, s. 121–122.

⁵⁵ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 506 i nn., zwłaszcza s. 522–530, 560–564, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁵⁶ Ibidem, s. 540–543.

⁵⁷ Ibidem, s. 544–545.

władzy publicznej⁵⁸, rozwijanej następnie w regulacjach ustawowych Kodeksu cywilnego⁵⁹ (art. 417 i nn. k.c.)⁶⁰. Pojęcie „działania organu władzy publicznej”, którym posługuje się ustrojodawca w kontekście charakteru i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej⁶¹. Nazwa »organ władzy publicznej« użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej”⁶².

O ile są wyraźne konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, o tyle brakuje równie jasnych podstaw konstytucyjnych oraz ustawowych⁶³, które zawierałyby jednolite zasady ponoszenia odpowiedzialności za szkody będące skutkiem jej legalnego

⁵⁸ Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP formułuje konstytucyjne przesłanki – niezależne od winy, oparte na zasadzie ryzyka – odpowiedzialności za bezprawne działanie organów władzy publicznej. Zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; zob. też L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 467–501.

⁵⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071).

⁶⁰ Zob. L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 567 i nn., wraz z przywołaną tam literaturą.

⁶¹ Wykonywanie władzy publicznej obejmuje wszelkie, bardzo zróżnicowane formy działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych. Łączy się ono z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia jej praw i wolności przez władzę publiczną.

⁶² Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

⁶³ Za taką ogólną zasadę ponoszenia odpowiedzialności za legalne działanie administracji nie można uznać art. 417² k.c., który stanowi, że jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy

działania⁶⁴. Zatem aby można było dochodzić kompensacji szkód (abstrahując od tego, czy w pełnym czy w ograniczonym zakresie) powstałych w następstwie legalnego działania administracji (pozostających z nim w adekwatnym związku przyczynowym), musi istnieć wyraźna norma prawna, która formułuje podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej⁶⁵.

W kontekście analizowanego zagadnienia spośród regulacji rangi konstytucyjnej należy nadto wskazać art. 21 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1), a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Choć więc przepisy Konstytucji RP nie ustanawiają wyraźnie zasad ponoszenia odpowiedzialności za szkody spowodowane zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej (co ma miejsce w przypadku szkód spowodowanych niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej)⁶⁶, to – jak trafnie wskazuje L. Bosek – pozwalają sformułować tezę, iż działania władzy publicznej podejmowane w interesie ogólnym nie mogą *de lege lata* prowadzić do przerzucenia w całości ekonomicznego ciężaru ich następstw w postaci szkody (uszczerbku majątkowego) na poszkodowanego (właściciela), nawet wtedy, gdy szkody nie można było uniknąć i stanowi ona skutek zgodnych z prawem działań państwa⁶⁷. L. Bosek odrzuca pogląd J. Bocia⁶⁸, że normy konstytucyjne nie wyrażają wprost „zasady naprawienia szkody spowodowanej działaniami legalnymi, ponieważ wprost nie wyeksplikowano w Konstytucji odpowiednika art. 77 ust. 1 Konstytucji RP”. Nie można pomijać faktu, że przytoczony wyżej art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wymaga od ustawodawcy wprowadzenia mechanizmu „wynagrodzenia najdotkliwszych uszczerbków majątkowych pod pewnymi warunkami”⁶⁹.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podnoszono argumenty za wyodrębnieniem kategorii odpowiedzialności za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej⁷⁰. F. Zoll wskazywał potrzebę wyróżnienia zdarzeń uzasadniających odpowiedzialność za skutki „czynów przez ustawę

okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

⁶⁴ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 507.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 565–596.

⁶⁷ Ibidem, s. 567.

⁶⁸ J. Boć, *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 33 (Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, t. 38).

⁶⁹ L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 567.

⁷⁰ Zob. ibidem, s. 565–566, wraz z przywołaną tam literaturą.

dozwolonych, ale powodujących szkody, które trzeba wynagrodzić”⁷¹. Sugeruje to, że odpowiedzialność za uszczerbki legalne ma swe podstawy aksjologiczne w zasadzie słuszności⁷². Z kolei A. Wasilewski w odniesieniu do publicznoprawnych ograniczeń prawa własności argumentował, że w związku z ich legalnym charakterem odszkodowanie przysługuje tylko wówczas, gdy przepis tak stanowi – nie przesądzając jednocześnie, w jakich sytuacjach (i w jakim rozmiarze) przepisy ustawowe winny przewidywać kompensację tego rodzaju szkód⁷³.

5.3. Treść art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a obowiązek kompensacji szkód za legalne działania administracji

O czym już wspomniano, argumenty natury konstytucyjnej na rzecz istnienia mechanizmu kompensacji szkód za legalne działanie administracji mają swą podstawę w treści art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz wzajemnej delimitacji zakresów norm z nich wynikających. Otóż drugi z tych przepisów dotyczy możliwości wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (co obejmuje także prawo własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazuje on, że ograniczenia takie 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, a ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁷⁴.

Jak zauważa się w literaturze i orzecznictwie⁷⁵, o ile art. 64 Konstytucji RP dotyczy prawa własności w ujęciu ekonomicznym, o tyle art. 21 Konstytucji RP ma

⁷¹ F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań*, wyd. 2, Gebethner i Wolff, Warszawa 1948, s. 124.

⁷² Ibidem.

⁷³ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1972, s. 44 (Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 54).

⁷⁴ Zob. L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Legalis 2016, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁷⁵ Zob. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86..., wraz z przywołaną tam literaturą; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889–919, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem TK. Zob. też wyroki TK: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; z dnia 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 181, poz. 1525; z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, Dz.U. z 2008 r. Nr 40, poz. 239; z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, Dz.U. z 2008 r. Nr 235, poz. 1617; z dnia 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, Dz.U. z 2009 r. Nr 89, poz. 737; z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, Dz.U. z 2011 r. Nr 130, poz. 762; z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, Dz.U. z 2012 r. poz. 1472; z dnia

szerszy wymiar – nie ogranicza się do jego aspektu ekonomicznego. W perspektywie konstytucyjnej zatem prawo własności (we wspomnianym szerokim znaczeniu)⁷⁶ może zostać ograniczone, po pierwsze, ze względu na cele (wartości) wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a po drugie, na potrzeby celu publicznego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W obu przypadkach chodzi o cele, które wpisują się w konstytucyjną charakterystykę Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 i 2 Konstytucji RP)⁷⁷. Nie powinno także ulegać wątpliwości, że cele (wartości) wskazane w art. 31 ust. 3 mieszczą się w klauzuli celu publicznego⁷⁸, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Różnica pomiędzy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 a art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odnośnie do charakteru ograniczeń prawa własności polega na tym, że w sytuacji określonej w art. 21 ograniczenie jest na tyle duże, że prowadzi do „naruszenia jej [własności – M.B.] podmiotowej istoty”⁷⁹. Dlatego w przypadku ograniczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 jest mowa o wywłaszczeniu (z uwagi na zakres ingerencji), ponadto dopuszczalnym wówczas, gdy jest dokonywane na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem (to są jego konstytucyjne warunki)⁸⁰. W kontekście problemu konstytucyjnego wymogu kompensacji (naprawy) uszczerbku majątkowego będącego następstwem legalnego działania organów władzy publicznej należy wskazać, że jeśli ograniczenie prawa własności ze względu na charakter ingerencji w jego treść będzie na tyle doniosłe, że będzie skutkowało podważaniem istoty tego prawa, to – zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – ustawodawca zwykły musi wprowadzić za tego rodzaju ograniczenie (wywłaszczenie) mechanizm wypłaty odszkodowania (ustawową podstawę kompensacji).

13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 376; z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. K 25/12, Dz.U. z 2015 r. poz. 891; z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, Dz.U. z 2015 r. poz. 1039.

⁷⁶ M. Wolanin, *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie” w kontekście konstytucyjnego obowiązku ochrony prawa własności*, w: *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. J. Chlebny, Wydawnictwo C.H.Beck, s. 307.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Pojęcie ograniczenia prawa własności lub wywłaszczenia odnosi się tu do ingerencji w prawo własności na gruncie prawa publicznego, co należy odróżnić od ograniczenia wynikającego z regulacji prawa prywatnego. Oczywiście nie oznacza to, że kształt tych ostatnich regulacji nie podlega ocenie z perspektywy konstytucyjnego standardu ochrony dopuszczalności ograniczeń prawa własności – zob. np. M. Wolanin, *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie”...*, s. 312–313.

⁷⁹ M. Wolanin, *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie”...*, s. 312.

⁸⁰ Ibidem. W kontekście konstytucyjnego rozumienia pojęcia wywłaszczenia zob. np. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, LEX nr 39993; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, LEX nr 466660.

5.4. Charakter prawny odpowiedzialności za legalne działania administracji i podstawy prawne jej dochodzenia

Niezależnie od wymogu istnienia ustawowej podstawy kompensacji szkód w przypadku określonego przejawu legalnego działania administracji, które powoduje szkodę w mieniu danego podmiotu, trzeba postawić pytanie o charakter odpowiedzialności odszkodowawczej za zgodne z prawem działanie władzy publicznej. Pytanie i wątpliwości mu towarzyszące nie są nowe⁸¹, ale również nie są pozbawione doniosłości praktycznej. W gruncie rzeczy należy rozstrzygnąć, czy ponieważ kompensacja legalnych szkód wymaga wyrażnej podstawy ustawowej i wynika z przepisów przyznających kompetencje administracji publicznej i kształtujących wykonywanie przez nią określonych zadań, przesądza to o jej administracyjnoprawnym charakterze, czy też w związku z tym, że chodzi o naprawienie szkody w mieniu, zarówno rozumienie pojęcia szkody, jak i charakter odpowiedzialności są prywatnoprawne⁸².

W polskiej literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że odpowiedzialność za szkody legalne ma naturę cywilnoprawną⁸³, lecz pośród administratywistów nie brakuje głosów o jej administracyjnym charakterze⁸⁴. Według J. Bocia w przypadku kompensacji strat⁸⁵ wynikających z legalnej działalności administracji publicznej⁸⁶ słuszne jest to drugie stanowisko, dla którego uzasadnienia można wskazać następujące argumenty:

Po pierwsze, nie ma równości stron między poszkodowanym a podmiotem odpowiedzialnym w ramach stosunku odszkodowawczego (zobowiązaniowego),

⁸¹ Zob. J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 11 i nn., wraz z przywołaną tam literaturą.

⁸² Ibidem, s. 14–16.

⁸³ Zob. ibidem, s. 3–11.

⁸⁴ Taki pogląd wyrażają np.: E. Smoktunowicz, *Odpowiedzialność za szkodę górnictw*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7, s. 83; K. Siarkiewicz, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971, nr 8/9, s. 273, 277; E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego (próba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 11, s. 669–670. Zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 59. Autor ten w odniesieniu do instytucji wyłączenia wskazuje, że składa się ona z dwóch elementów: odebrania własności i odszkodowania, stąd też odszkodowanie jest ekwiwalentem za wyłączone mienie, a nie naprawieniem szkody w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

⁸⁵ J. Boć konsekwentnie odmawiał używania pojęć „szkoda” i „odszkodowanie” w kontekście ram prawnych odpowiedzialności za legalne działanie administracji publicznej; zamiast nich stosował pojęcia „strata” oraz „wyrównanie strat” – J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971, s. 10; idem, *O konstytucyjnych uregulowaniach...*, s. 29 i nn.

⁸⁶ J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji...*, s. 191 i nn.

ponieważ w obszarze prawa administracyjnego dominuje element władztwa, co skutkuje istnieniem naturalnej przewagi organu administracyjnego⁸⁷.

Po drugie, jeśli brak regulacji ogólnych dotyczących indemnizacji (wyrównania) szkód, które powstały za sprawą legalnych działań administracji, a obowiązek odszkodowawczy wynika ze szczegółowych regulacji prawa administracyjnego (co przekłada się na różnice w rozumieniu zarówno samego pojęcia, jak i zakresu uszczerbku podlegającego rekompensacie, a często też na różnice w sposobie jego naprawienia), to taki stan rzeczy przesądza o administracyjnoprawnym charakterze owej odpowiedzialności⁸⁸.

Po trzecie, obowiązek wyrównania straty, której jednostka doznaje w interesie publicznym (społecznym) powstaje z mocy przepisów prawa w razie zajścia zdarzenia opisanego przez prawo⁸⁹.

Po czwarte, podmiotem zobowiązanym do wyrównania straty (kompensacji szkody) nie musi być podmiot, który spowodował powstanie uszczerbku majątkowego, w szczególności może chodzić o podmiot, którego interes (nawet faktyczny) jest chroniony w ramach legalnego działania organu administracji (brak konieczności istnienia powiązania podmiotowego).

Po piąte, należne odszkodowanie (wyrównanie doznanego uszczerbku) z reguły ustala się w pierwszej kolejności w postępowaniu administracyjnym, a następnie wobec niego postępowanie sądowe najczęściej służy jego weryfikacji⁹⁰.

Po szóste, inny charakter (w pewnym sensie wtórny) ma zależność przyczynowo-skutkowa w przypadku odpowiedzialności za działanie legalne, gdyż ustawodawca przyjmuje wystąpienie szkody jako jego poniekąd naturalne następstwo (związek o charakterze normatywnym). Stąd też, jeśli chodzi o tego rodzaju odpowiedzialność, większą rolę odgrywa ocena legalności samego działania (dopełnienia warunków władczej ingerencji w mienie podmiotu prywatnego) niż związek pomiędzy ingerencją a doznany uszczerbkiem⁹¹.

Po siódme, obowiązek wyrównania uszczerbku ma odmienne funkcje – oprócz funkcji kompensacyjnej (dominującej także w ramach odpowiedzialności cywilnoprawnej) pojawia się ważna z perspektywy działania administracji funkcja stymulacyjna. Polega ona na tym, że „zabezpieczenie ewentualnych ubytków prawną pewnością ich wyrównania prowadzić może do usunięcia konieczności przymusu państwowego lub do aktywniejszego i pełniejszego wykonania narzuconego obowiązku”⁹².

⁸⁷ Ibidem, s. 189–190.

⁸⁸ Ibidem, s. 194 i nn.

⁸⁹ Ibidem, s. 87–88.

⁹⁰ Ibidem, s. 191 i nn.

⁹¹ Ibidem, s. 86–89.

⁹² Ibidem, s. 202.

Koncepcja odpowiedzialności wyrównawczej⁹³, nawiązująca do stanowiska J. Bocia, jest podstawą, na której opiera się analiza kwestii zasad i przesłanek wyrównywania uszczerbku majątkowego wynikającego z legalnych działań administracji publicznej.

Mimo wszystko podzielić należy pogląd o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności za szkody (uszczerbki majątkowe) będące skutkiem legalnego działania administracji⁹⁴. Wydaje się, że przesądzają o tym dwa argumenty. Po pierwsze, o obowiązku naprawienia szkody i jego zakresie rozstrzyga nie akt administracyjny, ale przepis ustawy⁹⁵ (aczkolwiek chodzi o przepis materialnego prawa administracyjnego)⁹⁶. Po drugie, stosunek odszkodowawczy, który wynika z regulacji ustawowej w związku z takim uszczerbkiem, cechuje się równorzędnością stron (co jest najlepiej widoczne w przypadku sporu sądowego przed sądem powszechnym o wysokość odszkodowania), a nie polega

⁹³ Pojęcie zaproponowane przez P. Wszółka – zob. P. Wszółek, *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej*, cz. I, „Casus” 2009, nr 52, s. 29; idem, *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010, nr 56, s. 10. Analizę swojej koncepcji administracyjnej odpowiedzialności wyrównawczej zaprezentował on w cyklu artykułów (cz. I, „Casus” 2009, nr 52, s. 24–30; cz. II, „Casus” 2009, nr 53, s. 15–20; cz. III, „Casus” 2009, nr 54, s. 39–44; cz. IV, „Casus” 2010, nr 55, s. 29–36). Argumenty autora uzasadniające wyróżnienie takiej instytucji jak „odpowiedzialność wyrównawcza” – niezależnie od odpowiedzialności regulowanej prawem cywilnym – są analogiczne do podawanych wcześniej przez J. Bocia.

⁹⁴ Zob. np. wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK-A 2011, nr 4, poz. 35, na tle odszkodowania przysługującego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872). W wyroku stwierdzono, że „wniosek, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, ma formę żądania administracyjnoprawnego, dochodzonego na drodze administracyjnej, zmierza on jednak do udzielenia ochrony prawa majątkowego w rozumieniu prawa cywilnego. Roszczenie odszkodowawcze jest tu instrumentem prawa cywilnego. Nie zmienia tego okoliczność, że podstawą prawną ustalenia i wypłaty odszkodowania są normy prawa administracyjnego”. Zob. też rozważania E. Łętowskiej, która wskazała wyraźne podobieństwa odpowiedzialności na zasadzie ryzyka do odpowiedzialności za zgodne z prawem działania administracji publicznej, a jednocześnie podkreśliła, że pojęcie odpowiedzialności odszkodowawczej nie łączy się z jej szczególną zasadą, podstawą czy reżimem – E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 59–60.

⁹⁵ W tym kontekście warto przywołać pogląd W. Warkały, traktującego odpowiedzialność jako sytuację prawną, w której powstaje obowiązek świadczenia w postaci zapłaty odszkodowania i która jest w pewnym sensie wyodrębnioną instytucją obligacyjnoprawną, ponieważ obowiązek dania (świadczenia) odszkodowania wyczerpuje treść pojęcia odpowiedzialności odszkodowawczej – W. Warkały, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972, s. 103.

⁹⁶ J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa...*, s. 13.

na władczym i jednostronnym kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki przez organ administracji⁹⁷.

Niemniej szczególne właściwości, jakie według J. Bocia ma „odpowiedzialność wyrównawcza” za szkody powodowane legalnym działaniem administracji, unaoczniają specyfikę tego rodzaju reżimu odpowiedzialności ustawowej, co nie powinno być bez znaczenia dla wykładni kreujących go przepisów. Do owego zagadnienia w kontekście odpowiedzialności związanej z ustanowieniem OOU przyjdzie jeszcze powrócić w dalszej części rozważań. Tam zaś, gdzie regulacje materialnego prawa administracyjnego są niekompletne, a często nawet szczątkowe (np. w kwestii określenia drogi sądowej rozstrzygania sporów, zakresu i formy odszkodowania, oceny wpływu zachowań poszkodowanego na tenże zakres), znajdują zastosowanie ogólne reguły cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej⁹⁸.

W polskim systemie prawa, jak już wskazano, nie istnieją ogólne normy, które wyrażałyby zasadę odpowiedzialności państwa za zgodne z prawem działania władzy publicznej wywołujące powstanie szkody, z zastrzeżeniem treści art. 21 Konstytucji RP, który statuuje obowiązek wypłaty słusznego odszkodowania w razie wyłączenia. Za trafny należy uważać wniosek, że owa odpowiedzialność powstaje tylko wówczas, gdy przepis ustawy tak stanowi. W tym przypadku nie jest to odpowiedzialność ani z kontraktu, ani z deliktu⁹⁹, ale rodzaj odpowiedzialności ustawowej¹⁰⁰.

Szkoda (uszczerbek) w związku z legalnym działaniem władzy publicznej często wynika z wprowadzenia ograniczeń w możliwości wykonywania danego

⁹⁷ Tak E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością...*, s. 59–60; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wyłączenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 163 i nn.; E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, w: *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1979, s. 84–86; J. Parchomiuk, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne*, w: *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 87 i nn.; E. Lemańska, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 10, s. 83–91.

⁹⁸ Tak też E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością...*, s. 59–60; J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa...*, s. 16, a także J. Boć, który opowiadał się za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności za szkody legalne (idem, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji...*, s. 186–187, 195, 198).

⁹⁹ J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa...*, s. 12.

¹⁰⁰ T. Dybowski, *Naprawienie szkody*, w: *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, red. Z. Radwański, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 184–185; W. Warkalło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 186; A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975, s. 14 i nn.

prawa¹⁰¹ (np. prawa własności nieruchomości)¹⁰². W kontekście ponoszenia odpowiedzialności za ograniczenia publicznoprawne prawa własności A. Wasilewski rozróżnił dwie kategorie potencjalnego odszkodowania: związane z samym ograniczeniem prawa własności¹⁰³ oraz związane z wyrządzonym uszczerbkiem lub uszczerbkiem, który może zostać wyrządzony¹⁰⁴. Nie oznacza to, że każdy taki przypadek musi podlegać kompensacji poprzez wypłatę odszkodowania¹⁰⁵. Ustawodawca zwykły może, mieszcząc się w ramach konstytucyjnych, nie przewidzieć wypłaty odszkodowania na rzecz podmiotu dotkniętego ograniczeniem prawa (np. w postaci ograniczenia możliwości wykonywania prawa własności) na skutek legalnych działań administracji. A. Wasilewski dostrzega co najmniej dwa rodzaje uzasadnienia takiego wyboru ustawodawcy. Po pierwsze, brak podstaw do dochodzenia odszkodowania wynikać może stąd, że uszczerbek właściciela jest za mały, by ustawodawca uznał przyznanie rekompensaty za celowe. Po drugie, ograniczenie może mieć charakter na tyle powszechny, że spowodowałyby powstanie roszczeń o dużych rozmiarach, których Skarb Państwa (podmiot odpowiedzialny za jego wypłatę w ramach stosunku odszkodowawczego) nie byłby w stanie zaspokoić¹⁰⁶. Do tej grupy motywacji braku wprowadzenia odszkodowania można także zaliczyć inne, choćby pozytywny rezultat, jaki dla dobra ogółu społeczeństwa ma ingerencja w prawo przysługujące jednostce, m.in. w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska¹⁰⁷.

Niezależnie od wskazanych już wcześniej ograniczeń arbitralnego wyłączenia możliwości dochodzenia odszkodowania w związku z legalnymi działaniami

¹⁰¹ Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 507–508, wraz ze wskazaną tam (opracowaną na podstawie przeglądu regulacji ustawowych) typologią ograniczeń lub uszczerbków, które uzasadniają obowiązek naprawienia szkody za legalne działanie władzy publicznej.

¹⁰² Szerzej na temat ograniczania praw i wolności w związku z ochroną środowiska – zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006. Zob. też wyrok TK z dnia 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK-A 2018, poz. 13; wyrok TK z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 123.

¹⁰³ A. Wasilewski nazywa przykłady ograniczeń prawa własności przez administrację „panowaniem nad nieruchomością” wskutek „wkroczenia” administracji w prawo jednostki. Jako kryterium systematyzacji postaci publicznoprawnego panowania nad nieruchomością proponuje przyjęcie znanej z prawa cywilnego triady uprawnień do korzystania z rzeczy, posiadania jej i rozporządzania nią – zob. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych...*, s. 71.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 44.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 48.

¹⁰⁷ Przykłady innych uzasadnień braku odszkodowania za szkody powodowane legalnym działaniem administracji czy ograniczaniem prawa jednostki – zob. T. Kocoł, *Odpowiedzialność za szkody w prawie wodnym*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 2022 [niepublikowana rozprawa doktorska], *passim*.

administracji, wynikających z konstytucyjnego rozumienia pojęcia wyłączenia i warunków jego dopuszczalności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), trzeba przywołać zasadę równości wobec ciężarów publicznych (art. 32 Konstytucji RP), zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)¹⁰⁸. Zasada równości w ujęciu abstrakcyjnym oznacza, że każdy powinien być obciążany należnościami i ciężarami o charakterze publicznoprawnym w sposób równy¹⁰⁹. O ile z zasady solidarności społecznej można wyprowadzać argumenty, że wybory ustawodawcy ingerujące w prawo jednostki są podejmowane dla dobra ogółu społeczeństwa, np. ze względu na potrzebę ochrony środowiska, a także dla dobra osoby poszkodowanej, o tyle takie podejście może budzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec ciężarów publicznych oraz równej ochrony praw majątkowych, choć oczywiście owa zasada nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana przez inne wartości konstytucyjne¹¹⁰.

¹⁰⁸ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 538 i nn.

¹⁰⁹ Z tego względu Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 3 lipca 2013 r. (sygn. P 49/11, Dz.U. z 2013 r. poz. 842) i z dnia 21 lipca 2014 r. (sygn. K 36/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1002) za naruszające zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) uznał wynikające z art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ograniczenie zakresu przedmiotowego odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta, które podlegają ochronie gatunkowej, do szkód w gospodarstwach rolnych i leśnych. Trybunał wskazał, że wprawdzie z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez owe zwierzęta, lecz skoro ustawodawca przyznaje takie prawo pewnym podmiotom na podstawie rozwiązań ustawowych, musi respektować zasady konstytucyjne. W ocenie TK zakwestionowane rozwiązania skutkują naruszeniem konstytucyjnych standardów równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych, gdyż uzasadnienie dokonanego wyróżnienia dóbr, za szkodę w których jest wypłacane odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa, nie znajduje oparcia w regulacjach konstytucyjnych i nie ma charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów. Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 538 i nn.

¹¹⁰ Dla przykładu, Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku z dnia 28 września 2015 r. (sygn. K 20/14) uznał, że zawarte w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody rozwiązanie w postaci ograniczenia odpowiedzialności tylko do określonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową (chodzi o żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie, bobry) nie narusza konstytucyjnego standardu równego traktowania (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Zwrócił uwagę na racjonalność przyjętych rozwiązań, które umożliwiają wyważenie konieczności ochrony określonych gatunków zwierząt zagrożonych wyginięciem oraz wynikających z tego problemów dla działalności człowieka. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odpowiedzialności za gatunki, w których przypadku prawdopodobieństwo wyrządzenia istotnych szkód dla człowieka i jego gospodarki jest szczególnie duże. W art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody Rada Ministrów została zaś upoważniona do wprowadzenia odpowiedzialności – na takich samych zasadach – jeśli zajdzie potrzeba zrekompensowania szkód wyrządzonych przez inne gatunki zwierząt podlegające ochronie. Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 538 i nn.

Podsumowując: tym, co odróżnia odpowiedzialność za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego) od odpowiedzialności za legalne działanie władzy publicznej, jest przesłanka bezprawności¹¹¹. Mimo że przepisy ustaw z obszaru materialnego prawa administracyjnego normujące odpowiedzialność za szkody spowodowane legalnym wykonywaniem władzy publicznej nie stanowią *lex specialis* w stosunku do norm wynikających z art. 417 i nn. k.c., to w kwestiach w nich nieuregulowanych, które dotyczą dochodzenia tego rodzaju odpowiedzialności ustawowej, znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Aby móc jej dochodzić, każdorazowo musi istnieć szczególna podstawa prawna, która ją statuuje.

5.5. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania

Odwołując się do koncepcji W. Radeckiego, należy wskazać strukturalne komponenty pojęcia odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska, którymi są:

- identyfikacja podmiotu ponoszącego odpowiedzialność – może nim być osoba prawna, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej;
- identyfikacja zdarzenia lub stanu rzeczy podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej – może nim być szkoda w środowisku, niebezpieczeństwo powstania takiej szkody albo samo tylko naruszenie wymagań ochrony środowiska;
- zasada, według której przypisuje się to zdarzenie lub ten stan rzeczy podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność – może nią być zasada winy (np. przy odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia), zasada ryzyka (charakterystyczna dla odpowiedzialności cywilnej), zasada bezprawności albo jakaś inna zasada (np. odpowiedzialność ustawowa w przypadku odpowiedzialności za szkody będące skutkiem legalnych działań);
- negatywne konsekwencje dla podmiotu ponoszącego odpowiedzialność – mogą one mieć charakter osobisty (np. pozbawienie wolności za przestępstwo przeciwko środowisku) albo majątkowy (np. danie odszkodowania cywilnego, zapłacenie kary pieniężnej)¹¹².

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, jak już wspomniano, jest przykładem odpowiedzialności za legalne działania organu administracji. O charakterze tego rodzaju odpowiedzialności była mowa wcześniej (zob. pkt 5.4). W orzecznictwie i piśmiennictwie

¹¹¹ J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji...*, s. 191.

¹¹² W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Difin, Warszawa 2002, s. 60–61.

przyjmuje się, że przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 129 ust. 2 w zw. z art. 135 ust. 1 p.o.ś.¹¹³ wynikającej z utworzenia OOU są:

- wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości;
- szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości położonej na tym obszarze, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości;
- związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą¹¹⁴.

Wykładnia wskazanego przepisu była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, o czym szerzej w pkt 5.6.

Bezpośrednim źródłem szkody jest władcze działanie organu administracji publicznej w postaci przyjęcia aktu prawa miejscowego – uchwały o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania – czego skutek stanowi ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości położonej w obrębie tego obszaru. Wynika to wprost z art. 129 ust. 4 p.o.ś., w myśl którego z roszczeniem odszkodowawczym lub o wykup można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości¹¹⁵.

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu ustanowienia OOU nie jest odpowiedzialnością sprawczą w tym znaczeniu, że źródłem szkody nie jest działalność podmiotu odpowiedzialnego, lecz działanie osoby trzeciej – w tym przypadku: organu administracji publicznej, który podejmuje czynności władcze poprzez stanowienie przepisów miejscowych¹¹⁶. Chodzi więc o odpowiedzialność za szkody poniesione na skutek legalnych działań władzy publicznej¹¹⁷. Roszczenie odszkodowawcze z tytułu utworzenia obszaru ograniczonego odszkodowania nie odnosi się do szkód wynikających bezpośrednio z działalności podmiotu odpowiedzialnego, lecz do uszczerbku w majątku właścicieli i użytkowników nieruchomości powstałego z powodu władczych działań administracji¹¹⁸. Podmiotem ponoszącym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 136 ust. 2 p.o.ś. jest podmiot, który prowadzi zakłady lub obiekty wymienione

¹¹³ Zgodnie z przepisem art. 129 ust. 2 p.o.ś. „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości” na skutek wprowadzenia OOU.

¹¹⁴ Zob. A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 263–264; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 666–668.

¹¹⁵ W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 186.

¹¹⁶ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 670; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 269.

¹¹⁷ Zob. np. uchwałę SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 80/22, OSNC 2022, nr 11, poz. 106; uchwałę SN z 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹¹⁸ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 670.

w art. 136 ust. 1 p.o.ś. i którego działania są legalne (mieszczą się w granicach obowiązującego prawa)¹¹⁹.

Przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowi zależność przyczynowa pomiędzy działaniem organu administracji publicznej (wyznaczeniem OOU i określeniem ograniczeń, jakie obowiązują na tym obszarze) a szkodą w mieniu podmiotu prywatnego (właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości). Ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, z którym ustawa wiąże obowiązek jej naprawienia, jest kluczowe dla egzekwowania tej odpowiedzialności. Co prawda związek ten nie stanowi *nexus causalis* między faktami – nie wskazuje na osobę odpowiedzialnego sprawcy szkody, gdyż nie ma zależności pomiędzy szkodą a zachowaniem podmiotu, który ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą – lecz jest to związek normatywny, ustanowiony z mocy prawa między szkodą będącą następstwem określonego zdarzenia a określoną osobą zobowiązaną do jej naprawienia¹²⁰. Nie istnieją również ustawowo przewidziane okoliczności egzoneracyjne, które ograniczałyby lub wyłączały odpowiedzialność podmiotu prowadzącego zakład lub obiekt. Tak ukształtowana odpowiedzialność odszkodowawcza realizuje wyłącznie funkcję kompensacyjną¹²¹.

W przypadku tzw. szkód legalnych (wywołanych zgodnym z prawem działaniem podmiotów publicznych) zakres podmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej określają przepisy odrębne (w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego) stanowiące podstawę roszczenia odszkodowawczego. Zasadniczo możliwe są, jak wskazuje J. Parchomiuk, następujące konfiguracje:

- podmiot, który nabywa prawo w wyniku władczej ingerencji (wszelkie postacie wywłaszczenia);
- podmiot, który dokonuje ingerencji poprzez osoby lub organy działające w jego imieniu;
- podmiot, z którego zakresem zadań wiąże się działanie będące przyczyną powstania szkody¹²².

¹¹⁹ Zob. M. Baran, „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” (w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś.) jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania – wybrane uwagi, w: *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2024, s. 37–60.

¹²⁰ W. Warkalło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 68; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 671; E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej...*, s. 554–557.

¹²¹ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 671.

¹²² J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej...*, s. 331 i nn.

Ponieważ w art. 136 ust. 2 p.o.s. jako podmiot zobowiązany do zapłaty odszkodowania wskazano tego, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (przez co rozumie się podmiot, którego działalność powoduje immisje), mieści się on w trzeciej z powyższych kategorii¹²³.

5.6. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania – kontrowersje w orzecznictwie

W orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego na gruncie wykładni art. 129 ust. 2 p.o.s. i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej zarysowały się odmienne stanowiska, co odzwierciedlają z jednej strony m.in. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2022 r. (sygn. III CZP 80/22) i z dnia 29 kwietnia 2022 r. (sygn. III CZP 81/22), a uchwała z dnia 12 kwietnia 2024 r. (sygn. III CZP 56/23) i uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r. (sygn. III CZP 27/24) – z drugiej strony¹²⁴.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem odpowiedzialność odszkodowawczą w związku z utworzeniem OOU przewidziano nie za samo ustanowienie tego obszaru i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości¹²⁵. Prawnie relewantna szkoda może powstać wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje natomiast, jeżeli kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (tj. wyznaczonym w akcie poprzednio obowiązującym)¹²⁶. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 grudnia 2008 r. wyraził pogląd, że art. 129 ust. 2 p.o.s. nie obejmuje każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej na OOU, ale tylko takie, które w związku z jego utworzeniem wynika z zakresu ograniczeń wskazanego w akcie prawa miejscowego tworzącym ów obszar. Stanowisko to Sąd Najwyższy

¹²³ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 668.

¹²⁴ Zob. M. Baran, „*Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości*”..., s. 37–60.

¹²⁵ Tak m.in. w wyrokach SN z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. II CSKP 5/21, OSNC 2022, nr 2, poz. 17, oraz z dnia 23 marca 2022 r., sygn. II CSKP 286/22, LEX nr 3367259. Można takie stanowisko odnaleźć również w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, OSNC 2017, nr 10, poz. 110, a także w wyrokach SN z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08, LEX nr 508805, oraz z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 565/08, LEX nr 528219.

¹²⁶ Tak np. w uchwale SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, OSNC 2017, nr 10, poz. 110.

akceptował również w innych wyrokach¹²⁷, w których powtórzył, że hipotezą przywołanego przepisu objęte jest wyłącznie ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości wynikające z zakresu ograniczeń zawartego w akcie prawa miejscowego. Z kolei w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. przedstawił pogląd, zgodnie z którym szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku przyczynowym z takim „ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający obszar ograniczonego użytkowania, a „szkodzie relewantnej odpowiadają jedynie majątkowe następstwa wprowadzonych na takim terenie nakazów, zakazów i zaleceń”. Za identycznym stanowiskiem opowiedział się Sąd Najwyższy w uchwalach z dnia 7 kwietnia 2022 r. i z dnia 29 kwietnia 2022 r.

Odmienny pogląd odzwierciedlony w jego orzecznictwie głosi, że samo utworzenie OOU powoduje obniżenie wartości nieruchomości, a stan ten jest szkodą podlegającą kompensacji na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.s.¹²⁸ Sąd Najwyższy argumentował, że ustanowienie OOU można utożsamiać z wprowadzeniem ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, gdyż oznacza zawężenie granic własności, którego skutkiem jest konieczność znoszenia immisji (np. hałasu związanego z lokalizacją lotniska) przez właściciela nieruchomości. Stanowisko oparte na podobnym rozumieniu ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości położonej na terenie OOU wyrażane było wielokrotnie w judykatach Sądu Najwyższego¹²⁹. Wskazana linia orzecznicza znalazła ostatnio potwierdzenie w jego uchwale z dnia 12 kwietnia 2024 r. oraz w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., która w następnym podrozdziale zostanie dogłębniej przeanalizowana. Przyjęto w niej, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się w rezultacie wprowadzenia OOU, o którym mowa w art. 135 ust. 1 p.o.s., lecz bez związku ze szczególnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a p.o.s., przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.s.

¹²⁷ Zob. wyrok SN z dnia 21 marca 2017 r., sygn. I CSK 440/15, LEX nr 2305911; wyrok SN z dnia 23 marca 2018 r., sygn. II CSK 306/17, LEX nr 2521627; wyrok SN z dnia 11 marca 2020 r., sygn. I CSK 688/18, LEX nr 2977456.

¹²⁸ Tak m.in. w wyroku SA w Warszawie z dnia 15 marca 2019 r., sygn. VII AGa 541/18, LEX nr 2673431; w wyroku SA w Poznaniu z dnia 12 marca 2019 r., sygn. I ACa 455/18, LEX nr 2675277; w wyroku SA w Warszawie z dnia 30 listopada 2010, sygn. VI ACa 1156/10, LEX nr 682525.

¹²⁹ Tak m.in. w wyroku SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, LEX nr 503415; w postanowieniu SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09, LEX nr 578138; w wyrokach SN: z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, LEX nr 585768; z dnia 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 509/11, LEX nr 1271642; z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47; z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II CSK 113/16, LEX nr 2177083; z dnia 24 marca 2022 r., sygn. II CSKP 261/22, LEX nr 3395175.

5.7. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. III CZP 27/24 – uwagi krytyczne

Jak wspomniano, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 6 listopada 2024 r.¹³⁰, będącej ostatnią wypowiedzią w powiększonym składzie na temat wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś., przyjął szeroką interpretację tego przepisu. Stwierdził mianowicie, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a tej ustawy. Argumenty wskazane w uchwale nie są jednak przekonujące i wątpliwości budzi przedstawiona w niej wykładnia wspomnianego przepisu. Dzieje się tak co najmniej z kilku względów, które wymagają omówienia. Uzasadnienie uchwały nie jest spójne wewnętrznie, a część argumentów pozostaje do siebie w opozycji.

Po pierwsze, nie wydaje się przekonujący argument z systematyki działu IX tytułu II ustawy Prawo ochrony środowiska. Sam fakt, że nosi on tytuł *Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska* i zawiera następujące rozdziały: *Przepisy ogólne*, *Ograniczenia związane z ochroną zasobów środowiska*, *Obszary ograniczonego użytkowania* oraz *Strefy przemysłowe*, nie oznacza, że zastosowanie jakiegokolwiek instrumentu przewidzianego w tym dziale będzie ograniczeniem prawa własności (sposobu korzystania z nieruchomości), które wymaga indemnizacji szkód podmiotów dotkniętych skutkami takiego ograniczenia. Wystarczy przywołać choćby art. 136b ust. 2 p.o.ś., stanowiący, że zgoda na objęcie nieruchomości granicami strefy przemysłowej wyłącza roszczenia o odszkodowanie lub o wykup nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1–3 p.o.ś., w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w zakresie wynikającym z utworzenia owej strefy. Nadto w myśl art. 130 ust. 2 p.o.ś. przepis ust. 1 tego artykułu – gdzie wskazano, w jaki sposób może nastąpić ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska¹³¹ – nie wyklucza możliwości takiego ograniczenia na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. III CZP 27/24, OSNC 2025, nr 5, poz. 49.

¹³¹ Zgodnie z art. 130 ust. 1 p.o.ś. ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić poprzez: poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody; wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją; wydanie na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska na wielkoobszarym terenie zdegradowanym obejmującej ograniczenie sposobu użytkowania nieruchomości, na której znajduje się składowisko historycznych odpadów przemysłowych lub miejsce gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych, lub nieruchomości, na której przeprowadza się remediację powierzchni ziemi, lub nieruchomości, na której są zlokalizowane instalacje lub urządzenia służące oczyszczaniu środowiska.

Aby zachować konsekwencję wyводу, należałoby uznać, że za tego rodzaju ograniczenia również winno przysługiwać właścicielowi odszkodowanie bez dodatkowych warunków. Niemniej przepisy wspomnianej ustawy¹³² za ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska nie przewidują kompensacji szkody dla właściciela, w szczególności inne są przesłanki do dochodzenia odszkodowania za szkodę planistyczną, zawarte w art. 35 i 36 u.p.z.p.¹³³ A zatem odwołanie się do argumentu z samej systematyki Prawa ochrony środowiska nie może w żadnym razie być rozstrzygające dla wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. i zakresu odszkodowania związanego z ustanowieniem OOU.

Po drugie, z treści art. 129 ust. 2 p.o.ś. wynika, że zdarzeniem, które uzasadnia powstanie roszczenia odszkodowawczego, jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Żeby jednak zrekonstruować przesłanki roszczenia odszkodowawczego, nie można poprzestać na tym przepisie, zamieszczonym w rozdziale I (*Przepisy ogólne*) działu IX ustawy, ale należy sięgnąć także do art. 135 ust. 3a p.o.ś. W myśl tego przepisu organy właściwe, tworząc obszar ograniczonego użytkowania, „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”. Skoro Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały odwołał się również do wykładni systemowej, to z niezrozumiałych względów pominął art. 135 ust. 3a p.o.ś.

Zestawienie zaś treści art. 129 ust. 2 z art. 135 ust. 3a p.o.ś. prowadzi do wniosku, że odszkodowania można dochodzić nie za formalną postać ograniczenia, czyli samo objęcie nieruchomości OOU, ale wówczas, gdy z aktu tworzącego OOU wynikają konkretne przejawy ograniczeń w sposobie korzystania z danej nieruchomości, szczególnie z powodu nałożenia pewnych nakazów lub zakazów na jej właściciela, m.in. ograniczenia możliwości jej przeznaczenia, np. zabudowy lub jej rodzaju. Włączenie nieruchomości do OOU nie zawsze będzie skutkowało wprowadzeniem określonego rodzaju ograniczeń w sposobie korzystania z tej nieruchomości. Gdyby przyjąć, że aby można było dochodzić odszkodowania w owym trybie, wystarczy jedynie objęcie nieruchomości OOU, to *de facto* treść aktu prawa miejscowego (to, jakie wprowadza ono ograniczenia w formie nakazów lub zakazów czy też zaleceń w stosunku do danej nieruchomości) miałaby znaczenie wtórne. Powinno zaś być dokładnie odwrotnie. Stąd też nie można uznać za trafną konkluzji Sądu Najwyższego, że zgodnie z wykładnią językową samo objęcie nieruchomości OOU uzasadnia dochodzenie odszkodowania.

Po trzecie, argument wyprowadzony z zestawienia treści ust. 1 i ust. 2 art. 29 p.o.ś. na rzecz wniosku, jakoby objęcie nieruchomości OOU każdorazowo

¹³² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) [dalej: u.p.z.p.].

¹³³ Zob. np. wyrok SN z 14 czerwca 2024 r., sygn. II CSKP 2136/22, LEX nr 3725497.

uzasadniało dochodzenie odszkodowania, także nie jest przekonujący. To, że roszczenie o wykup, w myśl art. 129 ust. 1 p.o.ś., przysługuje właścicielowi, jeśli 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, nie oznacza, że owo ograniczenie nie musi się łączyć z wprowadzeniem ograniczeń w formie nakazów lub zakazów czy też zaleceń w stosunku do nieruchomości. Jest wręcz odwrotnie: argument z treści przesłanek roszczenia o wykup (art. 129 ust. 1 p.o.ś.) wzmacnia wniosek, że za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś. mogą być uznane jedynie postanowienia aktu ustanawiającego OOU, które określają nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości (art. 135 ust. 3a p.o.ś.), zatem objęcie jej OOU nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego z tytułu obniżenia jej wartości. Co więcej, skoro ustawodawca dla roszczenia o wykup, czyli dalej idącego, wymaga niemożliwości lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, to trudno zaakceptować, aby do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego nie było konieczne wprowadzenie ograniczeń w formie nakazów lub zakazów czy też zaleceń w stosunku do nieruchomości, a wystarczyło samo objęcie jej OOU.

Po czwarte, argument dotyczący kwalifikacji ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na skutek włączenia jej w granice OOU jako wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest błędny co najmniej z kilku względów. Choć objęcie nieruchomości OOU stanowi ingerencję w prawo własności, gdyż legalizuje (dopuszcza) przekraczanie standardów jakości środowiska na tym obszarze, nie każde tego rodzaju działanie stanowi wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym. Staje się nim wyłącznie tak intensywna ingerencja w prawo własności, która narusza jego przedmiotową istotę. Wywłaszczenie zaś jest dopuszczalne, o ile następuje na cele publiczne i tylko za słusznym odszkodowaniem. Z tego powodu jedynie taki stopień ingerencji w prawo własności za sprawą utworzenia OOU, który spełnia przesłanki roszczenia o wykup z art. 129 ust. 1 p.o.ś., może zostać uznany za mieszczący się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia.

Ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1 p.o.ś., na skutek włączenia w obszar OOU należy zaś oceniać z perspektywy art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jako dopuszczalne (w granicach wyznaczonych przez ten przepis) ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska. Tworzenie OOU pozwala na przekraczanie standardów imisyjnych na jego obszarze, chroni jednocześnie teren poza OOU (a tym samym jest instrumentem ochrony środowiska), gdyż poza OOU nie są dopuszczalne przekroczenia standardów jakości środowiska w związku z działalnością zakładu lub obiektu, która była przyczyną utworzenia OOU. Wreszcie Sąd Najwyższy, pomijając treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako możliwą podstawę ograniczeń prawa własności, nie dostrzegł, że wskazana

podstawa nie wymaga wypłaty odszkodowania za owe ograniczenia w zakresie, w jakim nie naruszają one istoty prawa własności i spełniają konstytucyjne kryterium proporcjonalności. Z tych powodów argument o konieczności prokonstytucyjnej wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie jest przekonujący, a instytucja OOU generalnie nie powinna być ujmowana jako szczególna postać wyłączenia, jeśli nie narusza istoty prawa własności. Na marginesie wypada zauważyć, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. mógłby podlegać konstytucyjnej ocenie z perspektywy zasady równości ponoszenia ciężarów publicznych (art. 32 Konstytucji RP). Ze względu na wagę ochrony środowiska jako wartości konstytucyjnej (art. 5) oraz konstytucyjny powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska (art. 86) wydaje się jednak, że dopóki ograniczenie prawa własności nie narusza jego istoty i spełnia wymogi proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)¹³⁴, dopóty nie będzie sprzeczne ze wspomnianą zasadą równości.

Po piąte, argument dotyczący celu publicznego ograniczony do znaczenia transportu lotniczego i funkcjonowania lotnisk należy uznać za niepełny. Nie oddaje on sedna OOU jako instytucji prawa ochrony środowiska, gdyż prezentuje jedynie perspektywę podmiotu będącego „właściwym sprawcą szkody”, czyli tym, który odnosi z niej korzyść (zarządzającym obiektem lub zakładem wskazanym w art. 135 ust. 1 p.o.ś.), oraz skupia się na rozwoju lotnisk jako działaniu będącym celem publicznym. Tymczasem, jak już nadmieniono, OOU jest instytucją tworzoną także (a może przede wszystkim) z intencją zapewnienia powszechnej ochrony terenu znajdującego się poza jego granicami przed naruszaniem standardów jakości środowiska (przy czym dopuszcza ona takie przekroczenia na terenie samego OOU)¹³⁵.

Po szóste, argument, że właściciel nieruchomości położonej w obrębie OOU nie dysponuje żadnym instrumentem, który pozwoliłby mu na zniesienie lub ograniczenie oddziaływania immisji w postaci hałasu, opiera się na założeniu, że roszczenie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do obszaru OOU. Tymczasem art. 129 p.o.ś. oraz art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś. przewidują rozłączne reżimy odpowiedzialności, za czym przemawia również

¹³⁴ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że na konstytucyjną zasadę proporcjonalności składają się trzy elementy: 1) zasada przydatności, która nakazuje wybór środków pozwalających na skuteczną realizację założonego celu; 2) zasada konieczności, z której płynie nakaz, aby spośród środków równie skutecznych wybrać najmniej uciążliwy dla jednostki; 3) zasada proporcjonalności *sensu stricto*, która nakazuje, aby zastosowane środki pozostawały w proporcji do założonego celu. Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 139 i nn.; idem, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 670, 682; a także M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Biuro RPO, Warszawa 1998, s. 51.

¹³⁵ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 26–27.

dążenie do kompleksowego uregulowania skutków ustanowienia OOU w zakresie szkód¹³⁶. Jednak nie chodzi tutaj o „zamienne” zastosowanie owych przepisów, gdyż nie są one alternatywnymi podstawami dochodzenia tych samych roszczeń. Mamy tu do czynienia z relacją na zasadzie *lex specialis – lex generali*. Oznacza to, że przepisy te się nie dublują; nie jest więc wykluczona odpowiedzialność pozwanego za szkody związane z działalnością lotniska oparta na art. 435 k.c. w zakresie, w jakim ochrony mienia nie wyłączyło ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, przy założeniu, że chodzi w ogóle o przedsiębiorstwo lub zakład w rozumieniu art. 435 k.c.¹³⁷ Jeśli zatem przyjmiemy – odmiennie niż Sąd Najwyższy w przedmiotowej uchwale – że art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie obejmuje każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej na OOU, ale tylko takie, które w związku z utworzeniem tego obszaru wynikają z zakresu ograniczeń wskazanego w akcie prawa miejscowego tworzącego OOU, to następstwa obniżenia wartości nieruchomości na skutek emisji hałasu, który nie pozwala na dotrzymanie standardów jakości środowiska (przekracza standardy jakości akustycznej), niemieszczące się w zakresie ograniczeń mogą być kompensowane na podstawie art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś.¹³⁸

Po siódme wreszcie, Sąd Najwyższy pominął całkowicie argument, że w art. 129 ust. 2 p.o.ś. mowa o odpowiedzialności ustawowej (a nie sprawczej) za szkodę legalną, co nie jest okolicznością pozbawioną znaczenia dla wykładni tego przepisu. Ponieważ nie istnieje generalny obowiązek naprawiania szkód wynikających z legalnych działań organów administracji, przepisy art. 129 i nn. p.o.ś. mają charakter regulacji szczególnej (wyjątku), stąd nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. To zaś oznacza, że materialną podstawą roszczenia odszkodowawczego z art. 129 ust. 2 p.o.ś. każdorazowo jest ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części związane z wprowadzeniem OOU¹³⁹. Takiego kierunku wykładni powyższego przepisu nie modyfikuje (nie poszerza) norma procesowa zawarta w art. 136 ust. 1 p.o.ś., określająca częściowo odmiennie ten rodzaj odpowiedzialności jako odpowiedzialność za „ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”¹⁴⁰. Wykładnia językowa art. 129 ust. 2 p.o.ś. skłania do wniosku, że szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku

¹³⁶ Zob. postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09, Legalis nr 210590; postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. III CZP 17/10, Legalis nr 218232; wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, Legalis nr 388528.

¹³⁷ Zob. wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, LEX nr 585768.

¹³⁸ Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08, LEX nr 508805. Zob. K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 198–203.

¹³⁹ Tak w uchwale SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 80/22, Legalis nr 2679608; w uchwale SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹⁴⁰ Uchwała SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 80/22, Legalis nr 2679608.

przyczynowym z „ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”¹⁴¹, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający OOU¹⁴². Szkodą relewantną są zatem jedynie majątkowe następstwa nakazów, zakazów i zaleceń wprowadzonych na takim terenie¹⁴³. Dlatego każdorazowo należy ustalić, czy i w jaki sposób dana nieruchomość w obrębie OOU, z uwzględnieniem ustanowionych stref oraz jej dotychczasowego i planowanego wykorzystania, została nimi dotknięta¹⁴⁴. Na marginesie trzeba dodać, że argumentem uzasadniającym rozszerzającą wykładnię art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie może być okoliczność, iż zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś. początek biegu trzyletniego terminu prekluzyjnego dla dochodzenia roszczenia odszkodowawczego jest liczony od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego, który ustanawia OOU.

6. Podsumowanie. Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania – determinanty prawne

Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, jakie może powodować jej włączenie w granice obszaru ograniczonego użytkowania – co wynika wprost z art. 135 ust. 3a p.o.ś. – uzasadnia przyjęcie w art. 129 ust. 2 p.o.ś. modelu ustawowej odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji. Podstawą roszczeń odszkodowawczych z tytułu wprowadzonego ograniczenia jest – oprócz wejścia w życie aktu prawa miejscowego, który powoduje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, i szkody poniesionej przez jej właściciela – istnienie związku przyczynowego między owym ograniczeniem a szkodą.

Przedstawiona analiza modelu odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z włączenia nieruchomości w granice OOU pozwala sformułować tezę, że nie można prawidłowo zrekonstruować znaczenia i zakresu roszczenia odszkodowawczego z pominięciem cech i specyfiki prawa ochrony środowiska. Specyfika ta wymaga uwzględnienia również w ramach odpowiedzialności cywilnoprawnej (a taki charakter ma roszczenie odszkodowawcze z art. 129 p.o.ś.) z jednej strony podstawowego celu wszystkich unormowań prawa ochrony środowiska, tj. kompleksowej ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, z drugiej strony zaś – głównej funkcji odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska, tj. prewencji. Wbrew powszechnemu przekonaniu bowiem celem utworzenia OOU jako

¹⁴¹ Sąd Najwyższy wskazał też, że pojęcie „sposób korzystania z nieruchomości” należy rozumieć zarówno jako stan faktyczny obejmujący posiadanie, jak i zakres wykorzystywania triady uprawnień właścicielskich – zob. uchwałę SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹⁴² M. Baran, „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”..., s. 38.

¹⁴³ Tak w uchwale SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹⁴⁴ M. Baran, „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”..., s. 54–58, wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

instytucji ochrony środowiska nie jest tylko ochrona partykularnego interesu podmiotu prowadzącego działalność wskazaną w art. 135 ust. 1 p.o.ś., czyli legalizacja przekraczania standardów jakości środowiska na terenie OOU, lecz także ochrona jakości środowiska poza wyznaczonym obszarem, czyli zapewnienie, aby na zewnątrz OOU nie następowały przekroczenia standardów imisyjnych.

Powyższy cel tworzenia OOU oraz konstytucyjne rozumienie ochrony środowiska jako dobra wspólnego i wartości, która może uzasadniać ograniczenie prawa własności (art. 31 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), trzeba uwzględnić w procesie wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. w odniesieniu do „ograniczenia prawa własności” za sprawą ustanowienia OOU. To zaś winno prowadzić do wniosku, że zarówno pojęcie szkody, jak i pojęcie związku przyczynowego relewantnego z perspektywy przesłanek roszczenia odszkodowawczego należy stosować tylko do takich ograniczeń prawa własności (użytkowania wieczystego), które wynikają z przepisów prawa (miejscowego) kreujących obszar ograniczonego użytkowania¹⁴⁵. Szkodą relewantną w świetle treści art. 129 ust. 2 p.o.ś. są majątkowe następstwa enumeratywnie wymienionych nakazów, zakazów i zaleceń wprowadzonych na terenie OOU i skierowanych do właścicieli nieruchomości. Hipoteza przepisu art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie obejmuje bowiem każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania.

Literatura

- Bagińska E., Parchomiuk J., *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 503–568.
- Bar M., *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 425–451.
- Baran M., *Conflicts of interest in environmental law: Climate-related renewable energy goals vis-a-vis environmental protection interest (on the example of the RES III Directive)*, w: *Sustainable energy: Still united in diversity? Integrating energy, climate and environmental law in times of geopolitical instability*, eds. F. Tiche et al., University of Groningen Press, Groningen 2025, s. 135–156.
- Baran M., „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” (w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś.) jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania – wybrane uwagi, w: *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2024, s. 37–60.
- Baran M., Iwańska B., *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska*, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 193–245.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 59–60.

- Boć J., *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 29–33 (Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, t. 38).
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985.
- Boć J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 17–27.
- Boć J., *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, w: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, wyd. 6, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 134–179.
- Bosek L., *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 455–596.
- Bosek L., Szydło M., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, *Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Legalis 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 452–459.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 52–68.
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
- Dybowski T., *Naprawienie szkody*, w: *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, red. Z. Radwański, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 163–308.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.
- Górski M., *System prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 29–41.
- Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego (próba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 11, s. 663–670.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *O pograniczu bez granic*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 23–33.
- Kocoł T., *Odpowiedzialność za szkody w prawie wodnym*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 2022 [niepublikowana rozprawa doktorska].
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 273–279.

- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, t. 2, s. 59–71.
- Kurowska T., *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, w: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1981, s. 129–152.
- Kurowska T., *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6, s. 47–66.
- Lemańska E., *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 10, s. 83–91.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 3–32.
- Łętowska E., *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, w: *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1979, s. 83–102.
- Łętowska E., *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 51–61.
- Łętowska E., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889–919.
- Miler A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2012.
- Parchomiuk J., *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1–46.
- Parchomiuk J., *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne*, w: *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 123–166.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Difin, Warszawa 2002.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 69–79.
- Rakoczy B. et al., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań 2011.
- Rotko J., *Ochrona zasobów środowiska. Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo „Prawo Ochrony Środowiska”, Wrocław 2002.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011.
- Siarkiewicz K., *Obowizek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971, nr 8/9, s. 272–277.
- Smoktunowicz E., *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7, s. 82–95.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 685–717.

- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Szalewska M., *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 663–672.
- Szpunar A., *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975.
- Warkaho W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1972 (Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 54).
- Wasilewski A., *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniami dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 768–775.
- Wojciechowska K., *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 667–692.
- Wolanin M., *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie” w kontekście konstytucyjnego obowiązku ochrony prawa własności*, w: *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. J. Chlebny, Wydawnictwo C.H.Beck, s. 305–314.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. I*, „Casus” 2009, nr 52, s. 24–30.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. II*, „Casus” 2009, nr 53, s. 15–20.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. III*, „Casus” 2009, nr 54, s. 39–44.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. IV*, „Casus” 2010, nr 55, s. 29–36.
- Wszolek P., *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010, nr 56, s. 9–20.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Biuro RPO, Warszawa 1998, s. 45–59.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Legalis 2016.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Przedmowa*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 13–19.

Zoll F., *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań*, wyd. 2, Gebethner i Wolff, Warszawa 1948.

Mariusz Baran

Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska – wybrane uwagi na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania

Streszczenie

Artykuł zawiera analizę modelu odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działanie administracji na przykładzie odpowiedzialności z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (OOU). Rozważania zmierzają do odpowiedzi na pytanie, czy jej zakres obejmuje tylko zmiany wywołane szczegółowymi postanowieniami uchwały o utworzeniu OOU czy też odpowiedzialność odszkodowawczą uzasadnia samo włączenie nieruchomości w obręb tego obszaru. Aby ustalić charakter i zakres odpowiedzialności za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem OOU i poddać krytycznej ocenie orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące tej tematyki, autor omawia specyfikę prawa ochrony środowiska, związku odpowiedzialności w tymże prawie z innymi gałęziami prawa, cel tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jako instytucji ochrony środowiska, a także formy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Następnie analizuje model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia OOU oraz wpływ jego utworzenia na prawo własności nieruchomości położonej na tym obszarze.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność odszkodowawcza, obszar ograniczonego użytkowania, ochrona jakościowa środowiska, odpowiedzialność za legalne działanie administracji

Мариуш Баран

Ответственность в экологическом праве – отдельные комментарии на примере компенсационной ответственности за ограничения прав собственности в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий

Резюме

В статье анализируется модель компенсационной ответственности за легальные действия администрации на примере ответственности за установление зоны с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). Цель рассуждений – найти ответ на вопрос,

распространяется ли её действие только на изменения, вызванные конкретными положениями решения об установлении ЗОУИТ, или же компенсационную ответственность обременяет само включение недвижимого имущества в эту зону. Для определения характера и объёма ответственности за ограничения прав собственности в связи с установлением ЗОУИТ и критической оценки соответствующей практики Верховного суда, автор рассматривает специфику экологического права, связи ответственности в данном праве с другими отраслями права, цель создания зоны с особыми условиями использования территорий как института охраны окружающей среды, а также формы ограничений использования недвижимого имущества. Далее автор анализирует модель компенсационной ответственности за установление зоны с особыми условиями использования и влияние её установления на права собственности на недвижимое имущество, расположенное на этой территории.

Ключевые слова: компенсационная ответственность, зона с особыми условиями использования территорий, охрана качества окружающей среды, компенсационная ответственность за легальные действия администрации

Mariusz Baran

Responsabilità nel diritto ambientale – alcune osservazioni sull'esempio della responsabilità civile per la limitazione del diritto di proprietà in relazione all'istituzione di un'area ad uso limitato

Sommario

L'articolo contiene un'analisi del modello di responsabilità civile per l'azione legale dell'amministrazione sull'esempio della responsabilità per l'istituzione di un'area ad uso limitato (OOU). Le considerazioni mirano a rispondere alla domanda se la sua portata comprenda solo le modifiche causate dalle disposizioni specifiche della delibera di istituzione dell'OOU o se la responsabilità civile sia giustificata dal solo inserimento dell'immobile nell'area. Al fine di determinare la natura e la portata della responsabilità per le limitazioni del diritto di proprietà in relazione all'istituzione dell'OOU e di sottoporre a una valutazione critica la giurisprudenza della Corte Suprema in materia, l'autore discute la specificità del diritto ambientale, i rapporti di responsabilità in tale diritto con altri rami del diritto, lo scopo della creazione di un'area ad uso limitato come istituzione di protezione ambientale nonché le forme di limitazione dell'uso degli immobili. Successivamente, analizza il modello di responsabilità civile per danni derivanti dall'istituzione di un'OOU e l'impatto della sua creazione sul diritto di proprietà degli immobili situati in tale area.

Parole chiave: responsabilità civile per danni, area ad uso limitato, tutela della qualità dell'ambiente, responsabilità civile per danni derivanti da un'azione legale dell'amministrazione