

Sygn. akt I CSK 657/10

POSTANOWIENIE

Dnia 9 września 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSA Marek Machnij

w sprawie z wniosku Anny W.-O. i Tomasza O.

przy uczestnictwie Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Środowiska
i Dyrektora Parku Narodowego

o ustanowienie służebności drogi koniecznej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 9 września 2011 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy Tomasza O.

od postanowienia Sądu Okręgowego

z dnia 11 marca 2010 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Tomasz O. i Anna W.-O. wnieśli o ustanowienie na rzecz każdorazowego właściciela działki nr 431/2 we wsi T. służebności obciążającej nieruchomości stanowiącą działkę nr 1509, polegającej na prawie przejazdu i przechodu, a także przeprowadzeniu niezbędnych urządzeń liniowych w celu zaopatrzenia działki nr 431/2 w media takie jak: woda, prąd, gaz, telekomunikacja, pasem gruntu o szerokości 6 m, za wynagrodzeniem w wysokości 500 zł.

Uczestnik - Skarb Państwa reprezentowany przez Dyrektora Parku Narodowego i Ministra Środowiska - wniósł o oddalenie wniosku.

Postanowieniem z 13 października 2009 r. Sąd Rejonowy oddalił wniosek i orzekł, że uczestnicy ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

Postanowieniem z 11 marca 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił apelację wnioskodawców od postanowienia z 13 października 2009 r. i zasądził od nich solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Dyrektora Parku Narodowego oraz Skarbu Państwa - Ministra Środowiska po 120 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Za podstawę faktyczną rozstrzygnięć Sądy obu instancji przyjęły ustalenie, że wnioskodawcy w 2007 r. kupili działkę nr 431/2 we wsi T. o przeznaczeniu rolnym - pastwiska trwałe i lasy, wydzieloną z działki nr 431. Na rzecz właścicieli działki nr 431/2 zastrzeżona została wówczas służebność przechodu i przejazdu przez działkę nr 431/1. Działka nr 431/2 jest niezabudowana, leży na terenie, dla którego nie uchwalono planu zagospodarowania. Nie ma na niej urządzeń poza ogrodzeniem. Wnioskodawcy chcą tam prowadzić gospodarstwo rolne pszczelarskie, postawić budynek mieszkalny i gospodarski. Wnioskodawcy dojeżdżają do działki nr 431/1 przez ul. P. (na długości 450 m droga gminna), ul. P. (na długości 350 m droga gminna), a następnie drogą leśną urządzoną na działce nr 1509, którą Skarb Państwa zwyczajowo udostępnia właścicielom działek, do których inny dostęp nie jest możliwy lub jest znacznie utrudniony oraz działką nr 431/1, objętą służebnością przechodu i przejazdu na rzecz działki nr 431/2.

Zarówno działka wnioskodawców, jak i działka nr 1509 leżą na terenie Parku Narodowego, przy czym działka nr 431/2 jest objęta ochroną krajobrazową, a działka nr 1509 - ochroną częściową. Dyrektor Parku Narodowego odmówił wnioskodawcom ustanowienia służebności obciążającej działkę nr 1509 na rzecz właścicieli działki nr 431/2 i wskazał, że służy ona celom ochrony przyrody, a istniejąca na niej droga leśna wykorzystywana jest przez służby Parku i zwyczajowo przez posiadaczy sąsiednich działek do przejazdu. Dyrektor Parku Narodowego nie wydawał i nie wydaje indywidualnych zezwoleń na przejazd drogą leśną przez działkę nr 1509 właścicielom sąsiadujących z nią działek.

Decyzją z 6 stycznia 2009 r. Wójt Gminy I. odmówił wnioskodawcom ustalenia warunków zabudowy dla działki nr 431/2 (budynek mieszkalny i gospodarczy) z uwagi na brak dostępu do drogi publicznej oraz zakaz budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych urządzeń technicznych w parkach narodowych. Decyzja została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które przyjęło jednak, że działka nr 431/2 ma dostęp do drogi publicznej.

Działka nr 1509 i jej najbliższe otoczenie jest elementem siedliska wielu gatunków ptaków podlegających ochronie, jest też wykorzystywana przez zwierzęta. Wykonanie wykopów celem przeprowadzenia mediów wywrze ujemny wpływ na ich warunki życia, spowoduje zniszczenie gleby i nieodwracalne straty. Ustanowienie drogi koniecznej pasem gruntu o szerokości 6 m, jak żądali wnioskodawcy, wiązałoby się z wycinką kilkudziesięciu drzew. Ustanowienie służebności pasem gruntu o szerokości 4 m, jak zaprojektował powołany w sprawie biegły geodeta, wymagałoby usunięcia 3 drzew.

Z mapy ewidencyjnej wynika, że dostęp do działki nr 431 od strony zachodniej zabezpieczony był niegdyś przez działkę nr 356, oznaczoną jako droga. Działka nr 356 od lat nie była wykorzystywana w takim charakterze, nie ma dostępu do drogi publicznej, przylega do działki będącej własnością osób fizycznych. W ewidencji gruntów brak jest wiadomości o właścicielu działki nr 356, a jako władający nią ujawniony jest Urząd Gminy I.

Sądy obu instancji wskazały, że parki narodowe są formą ochrony przyrody (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn.

Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.; dalej – ustawa o ochr. przyr.). Na terenie parku narodowego obowiązuje zakaz budowy i rozbudowy obiektów budowlanych (art. 15 pkt 1 ustawy o ochr. przyr.), zmian obiektów przyrodniczych (art. 15 pkt 6 ustawy o ochr. przyr.), niszczenia gleby oraz zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów (art. 15 pkt 8 ustawy o ochr. przyr.), prowadzenia działalności rolniczej z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 pkt 11 ustawy o ochr. przyr.), ruchu pieszego, z wyjątkiem szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego (art. 15 pkt 15 ustawy o ochr. przyr.), ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi w trwałym zarządzie parku, wskazanymi przez dyrektora parku (art. 15 pkt 18 ustawy o ochr. przyr.). Zakazy te nie dotyczą m. in. obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub osoby fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego (art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochr. przyr.).

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 września 1997 r. w sprawie K. Parku Narodowego (Dz. U. Nr 132, poz. 876) obszary Parku mogą być objęte ochroną ścisłą lub częściową, z tym, że obszary o zwartej zabudowie, nieruchomości Skarbu Państwa będące przedmiotem użytkowania wieczystego oraz nieruchomości nie stanowiące własności Skarbu Państwa mogą być objęte ochroną ścisłą lub częściową wyłącznie za zgodą właściciela, wieczystego użytkownika lub zarządcy. Podobne ograniczenia co do dozwolonych sposobów korzystania z nieruchomości na terenie Parku Narodowego, jak wynikające z art. 15 ust. 1 ustawy o ochr. przyr. przewidziane zostały przez § 5 rozporządzenia, przy czym ograniczenia te nie dotyczą prowadzenia gospodarki rolnej, leśnej, łowieckiej i zadrzewieniowej na obszarach nie objętych ochroną ścisłą lub częściową. Dla K. Parku Narodowego opracowano jedynie zadania ochronne na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o ochr. przyr.

Z art. 16 ust. 6 ustawy o ochr. przyr. oraz z powołanych wyżej przepisów rozporządzenia z 25 września 1997 r. Sądy obu instancji wyprowadziły wniosek, że ustawa o ochronie przyrody nie ogranicza właściciela nieruchomości położonej na terenie parku narodowego w wykonywaniu prawa własności, w tym w prowadzeniu inwestycji polegających na budowie domów mieszkalnych

i gospodarczych. Ustawodawca nie uzależnił dopuszczalności zabudowania takich nieruchomości od istnienia na nich budynków w dacie wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 16 stycznia 1959 r. w sprawie utworzenia K. Parku Narodowego (Dz. U. Nr 17, poz. 91 ze zm.). Ograniczenia dopuszczalności zabudowy gruntów na terenie parku narodowego mogłyby wynikać z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu plan i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717), ale taki dla miejscowości T. nie został sporządzony.

Sytuacja prawna nieruchomości objętych ochroną ścisłą i częściową w istotny sposób odbiega od sytuacji prawnej innych nieruchomości. Zdaniem Sądów obu instancji, przy ocenie dopuszczalności obciążenia działki nr 1509 służebnością na rzecz nieruchomości wnioskodawców należy uwzględnić okoliczność, że wykonywanie prawa własności tej nieruchomości przez Skarb Państwa doznaje ograniczeń ustawowych z uwagi na jej objęcie ochroną częściową. Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochr. przyr. upoważnia dyrektora parku narodowego do wytyczenia dróg i szlaków, na których nie obowiązuje wynikający z ustawy o ochronie przyrody zakaz ruchu pieszego i kołowego. Na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o ochr. przyr. jakiegokolwiek odstępstwa od zakazów ustalonych w ustawie o ochronie przyrody są dopuszczalne za zezwoleniem Ministra Środowiska. Wyznaczenie drogi koniecznej na działce objętej ochroną ścisłą lub częściową, położoną na obszarze parku narodowego oznaczałoby w praktyce pozbawienie jej takiej ochrony, gdyż dyrektor parku narodowego traciłby przez to władzę nad częścią parku narodowego na rzecz właściciela nieruchomości władnącej.

Żądanie ustanowienia na rzecz działki nr 431/2 służebności przeprowadzenia mediów przez część działki nr 1509, Sądy obu instancji uznały za przedwczesne. Na działce wnioskodawców nie ma budynków i urządzeń, a wnioskodawcy mogą korzystać z niej bez przeszkód na dotychczasowych zasadach. Działka nr 1509, przez którą służebność miałaby przebiegać na obszarze parku narodowego jest objęta ochroną częściową i wobec tego podlega w zakresie wykorzystania ograniczeniom, określonym w art. 15 ust. 1 ustawy o ochr. przyr.

Przeprowadzenie przyłączy naruszy obowiązujący w parku narodowym zakaz budowy obiektów technicznych, dokonywania zmian przyrodniczych, niszczenia gleby, a przy tym wymaga usunięcia przynajmniej części drzew ze szlaku służebnego. Warunek ustanowienia służebności z jak najmniejszym obciążeniem nieruchomości służebnej nie może być spełniony w przypadku działek objętych ochroną przyrodniczą, gdyż w ich wypadku nie ma możliwości stopniowania obciążenia. Każdorazowe obciążenie naruszałoby dotychczasową „substancję” i zmieniało charakter nieruchomości służebnej. Ustanowieniu służebności w zakresie oczekiwanym przez wnioskodawców sprzeciwia się także interes społeczno - gospodarczy (art. 140 k.c.), wyznaczony potrzebą ochrony przyrody. Park narodowy obejmuje z definicji obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturalnymi i edukacyjnym (art. 8 ustawy o ochr. przyr.), a celem jego utworzenia jest zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody. Ten interes przeważa nad interesem wynikającym z wykonywania prawa własności przez właściciela.

W skardze kasacyjnej od postanowienia Sądu Okręgowego z 11 marca 2010 r. w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) wnioskodawca zarzucił, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: - art. 145 § 1 k.c. w związku z uznaniem, że jego nieruchomość ma zapewniony dostęp do drogi publicznej; - art. 10 ust. 1 ustawy o ochr. przyr. w zw. z art. 145 § 1, § 2 zd. 1 i § 3 k.c. oraz w zw. z art. 140 k.c. w związku z uznaniem, że ustanowienie służebności drogi koniecznej na działce nr 1509 prowadziłoby do wyłączenia pasa ziemi objętego służebnością z parku narodowego, a nawet do zmiany granic parku narodowego; - art. 15 ust. 1 pkt 15 i pkt 18, art. 15 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochr. przyr. w zw. z art. 145 § 1, § 2 zd. 1 i § 3 k.c. oraz w zw. z art. 140 k.c. w związku z uznaniem, że ustanowienie służebności drogi koniecznej na działce nr 1509 objętej ochroną częściową oznacza w praktyce pozbawienie jej takiej ochrony i prowadzi do utraty władzy dyrektora parku narodowego nad częścią parku, jak również stanowi obejście konieczności uzyskania odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 15 ust 1 ustawy o ochr. przyr. w drodze decyzji Ministra Środowiska; -

art. 145 § 1 i § 2 zd. 1 k.c. w związku z przyjęciem, iż ustanowienie służebności drogi koniecznej na działce nr 1509 nie jest możliwe ze względu na konieczność dokonania wycinki drzew na szlaku służebnym; - art. 145 § 1, § 2 zd. 1 oraz § 3 k.c. oraz art. 140 k.c. w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji w związku z uznaniem, iż odmowa ustanowienia służebności drogi koniecznej na działce nr 1509 nie stawia skarżącego w gorszej sytuacji prawnej w stosunku do osób dysponujących dostępem do drogi koniecznej wytyczonej na działce nr 1509; - art. 145 § 2 zd. 1 k.c. w związku z uznaniem, że proponowany przez skarżącego przebieg drogi koniecznej nie wiąże się z najmniejszym obciążeniem działki nr 1509, przez którą droga ma przechodzić; - art. 145 § 3 k.c. w związku z uznaniem, iż przeprowadzenie drogi koniecznej zgodnie z wnioskiem skarżącego nie następuje z uwzględnieniem interesu społeczno-gospodarczego stron.

Wnioskodawca zarzucił nadto, że postanowienie zapadło z naruszeniem prawa procesowego, to jest art. 233 k.p.c., w związku z tym, że Sąd drugiej instancji zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania albo o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i orzeczenie co do istoty sprawy przy zasądzeniu na jego rzecz kosztów postępowania.

Uczestnik Skarb Państwa wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Art. 233 § 1 k.p.c., którego naruszenie zarzuca skarżący w ramach drugiej podstawy kasacyjnej upoważnia sąd prowadzący postępowanie w sprawie do dokonania oceny zebranych w sprawie dowodów. Zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. *in fine*, poprzez dowolną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego, nie mógł być zatem oceniony merytorycznie w postępowaniu kasacyjnym.

2. Zgodnie z art. 145 § 1 k.c., jeżeli nieruchomości nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności gruntowej.

W orzecznictwie przesądzone jest, że przepis ten może być wykorzystany także w celu stworzenia dla nieruchomości dostępu do sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, telekomunikacyjnej.

W świetle zacytowanej regulacji, roszczenie o ustanowienie służebności drogi koniecznej przysługuje, gdy: a) nieruchomość nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, b) nieruchomość ma wprawdzie bezpośredni dostęp do drogi publicznej, ale jest on nieodpowiedni. Odpowiedni dostęp do drogi publicznej musi stwarzać rzeczywistą, bezpieczną możliwość swobodnego przedostawiania się z nieruchomości do takiej drogi (por. postanowienie z 7 lipca 1999, II CKN 786/98, OSNC 2000, nr 2, poz. 34); możliwość ta musi dotyczyć drogi prawidłowo funkcjonującej w systemie dróg publicznych i istnieć trwale, a nie tylko w pewnych okresach roku (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 14 sierpnia 1985 r., III CZP 44/85, OSNCP 1986, nr 7-8, poz. 106).

Drogą publiczną, do której dostęp ma być zapewniony właścicielowi nieruchomości przy wykorzystaniu instytucji służebności drogi koniecznej jest droga publiczna w rozumieniu ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tj. taka, z której na określonych zasadach może korzystać każdy; należąca do: a) dróg krajowych, b) dróg wojewódzkich, c) dróg powiatowych lub d) dróg gminnych. Wymieniona ustawa wskazuje, jakie drogi zalicza się do danej kategorii dróg publicznych, oraz kto i w jakim trybie o tym decyduje. Według tej ustawy, ulice leżące w ciągu określonej kategorii dróg należą do tej samej co one kategorii.

3. Nieruchomość wnioskodawcy położona jest na terenie K. Parku Narodowego. Wyznaczając granice tego Parku w taki sposób, że w jego obrębie znalazły się także nieruchomości osób fizycznych i prawnych innych niż Skarb Państwa organ tworzący park musiał liczyć się z tym, że nieruchomości te muszą mieć zapewniony dostęp do dróg publicznych. Taki status mają ulice P. i P., a wnioskodawcy ubiegają się o zapewnienie dostępu ich nieruchomości do tych właśnie dróg.

Istotą odpowiedniego dostępu z nieruchomości do drogi publicznej jest zgodność z celem jakiemu dostęp taki służy. Nie jest nim zatem sama możliwość wjazdu na taką drogę bezpośrednio z nieruchomości lecz uzyskanie w ten sposób

sprawnego połączenia z siecią drogową jako całością. Zgodnie z powołanym przez Sądy *meriti* art. 15 pkt 18 ustawy o ochr. przyr. ruch pojazdów na terenie parku narodowego jest możliwy tylko po drogach publicznych, o ile takie drogi przebiegają przez teren parku oraz po drogach pozostających w trwałym zarządzie parku, wskazanych przez dyrektora parku. Wskazanie przez dyrektora parku mającego status organu administracji publicznej, dróg na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie parku, po których możliwy jest ruch kołowy wymaga formy administracyjnego aktu generalnego. Ustawa o ochronie przyrody nie tworzy podstaw do orzekania indywidualnymi aktami administracyjnymi (decyzjami administracyjnymi) o zezwoleniu na korzystanie z gruntu pozostającego w zarządzie parku w celach przejazdów po nim czy o zakazaniu takich przejazdów konkretnej osobie.

Dostęp położonej na terenie K. Parku Narodowego nieruchomości wnioskodawców do drogi publicznej mógłby być zapewniony, co do zasady, przez wyznaczone na podstawie art. 15 pkt 18 ustawy o ochr. przyr. drogi pozostające w trwałym zarządzie parku, wskazane przez dyrektora parku, ale z ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia przez Sądy *meriti* nie wynika, żeby Dyrektor Parku Narodowego wydał akt generalny o wyznaczeniu takich dróg. Sądy ustaliły bowiem, że działka nr 1509 w zarządzie K. Parku Narodowego jest wykorzystywana zwyczajowo przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Parku na cele dojazdów do tych nieruchomości.

W orzecznictwie przyjęty został pogląd, że gdy nieruchomość nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, ustanowienia dla niej służebności drogi koniecznej nie wyklucza możliwość dojścia lub dojazdu do drogi publicznej przez nieruchomość sąsiednią, oparta na grzecznościowym zezwoleniu właściciela lub tolerowaniu przez niego korzystania z jego nieruchomości. W art. 145 § 1 k.c. chodzi bowiem o prawną gwarancję dostępu nieruchomości do drogi publicznej (zob. orzeczenia SN z 7 lutego 1958 r., 4 CR 1021/57, OSN 1959, nr 11, poz. 51; postanowienie SN z 28 kwietnia 2000 r., II CKN 257/00, nie publ.).

Jeżeli nieruchomość wnioskodawców położona na terenie K. Parku Narodowego nie ma dostępu do drogi publicznej zagwarantowanego prawnie przez drogę wyznaczoną aktem generalnym Dyrektora Parku Narodowego, to dostęp taki

musi być dla tej nieruchomości zapewniony przy wykorzystaniu instytucji przewidzianych prawem cywilnym.

4. Ocena, czy w danych okolicznościach dostęp do drogi publicznej jest odpowiedni, należy zawsze do sfery faktów. W tym zakresie Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi, które stanowią podstawę faktyczną zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Nieruchomości wnioskodawców i uczestnika są położone na terenie parku narodowego, który w świetle art. 6 ust. 1 ustawy o ochr. przyr. stanowi formę ochrony przyrody. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ochr. przyr. utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieprzechodzące w trwałe zarząd parku narodowego. Przy wykorzystaniu tego trybu utworzony został K. Park Narodowy. Trzeba zgodzić się ze skarżącym, że samo obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa pozostającej w zarządzie K. Parku Narodowego służebnością drogi koniecznej nie prowadzi do zmiany granic parku narodowego, a o tym, czy takie obciążenie może doprowadzić do wyłączenia pasa ziemi obciążonego służebnością z eksploatacji zgodnej z celami utworzenia parku narodowego decyduje treść ustanowionej służebności. Określenie treści służebności, która zagwarantowałaby dostęp nieruchomości wnioskodawców do drogi publicznej z uwzględnieniem charakteru działki nr 1509 może stanowić gwarancję, że nie utraci ona właściwości jakie posiada na terenie Parku.

Sądy, ale i skarżący, zdają się przyjmować, że o ile doszłoby do ustanowienia na rzecz właścicieli działki nr 431/2 służebności drogi koniecznej obciążającej działkę nr 1509, to korzystanie z tego ograniczonego prawa rzeczowego miałoby zwalniać właścicieli działki nr 431/2 z obowiązku podporządkowania się zarządzeniom dyrektora parku narodowego zakazującym wstępu do lasu lub nakazującym inne zachowania, konieczne z uwagi na potrzebę ochrony parku w stanach zagrożenia. Tego rodzaju założenie jest oczywiście błędne. Zarządzeniom porządkowym wydawanym przez upoważniony do tego organ administracji w stanach zagrożenia ma obowiązek podporządkować się

każda osoba znajdująca się na terenie, którego dotyczy wydane zarządzenie, niezależnie od tego, jaki jest jej tytuł prawny do korzystania z gruntów położonych na tym terenie.

5. Ustawodawca stworzył warunki do powiększenia zasobu gruntów Skarbu Państwa na terenie parku narodowego o nieruchomości stanowiące własność innych osób przez zagwarantowanie Skarbowi Państwa pierwokupu w przypadku zbywania takich nieruchomości. Niewykonanie prawa pierwokupu przez Skarb Państwa nie oznacza, że nabywca nieruchomości na terenie parku narodowego nie musi liczyć się z żadnymi ograniczeniami w wykonywaniu przysługującego mu prawa. Właściciele gruntów położonych na terenie parku narodowego mogą z nich korzystać na zasadach oznaczonych w art. 140 k.c., bo do tych zasad odsyła ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochr. przyr. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z przepisów prawa publicznego, których stosowanie należy do organów administracji. Odrębną kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości położonych na terenie parku narodowego, których Skarb Państwa nie wykupił powinny być w jakiejś formie kompensowane ich właścicielom. Rozważanie tego problemu wykracza poza przedmiot postępowania w niniejszej sprawie.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro teren K. Parku Narodowego nie został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to wnioskodawcy na ich nieruchomości położonej na terenie Parku mogą zrealizować inwestycję polegającą na budowie domu i zabudowań gospodarczych. Sąd drugiej instancji stanowisko to zaakceptował. Tymczasem zasady realizowania tego rodzaju inwestycji reguluje ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym i prawo budowlane. Sądy pominęły, że jeśli inwestycja budowlana ma powstać na terenie nieobjętym planem zagospodarowania przestrzennego, to warunkiem ubiegania się o pozwolenie na budowę jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Decyzje te wydają organy administracji, a do sądów powszechnych nie należy wypowiedanie się o tym, jakie zamierzenia inwestycyjne może zrealizować na nieruchomości jej właściciel. Formułowanie takich wypowiedzi narusza ustalony przez ustawodawcę podział kompetencji pomiędzy władzą wykonawczą i sądami powszechnymi.

„Odpowiedni dostęp” do drogi publicznej zapewniany nieruchomości przy wykorzystaniu instytucji ustanowienia służebności gruntowej na podstawie art. 145 k.c., determinowany jest przez sposób korzystania z nieruchomości pozbawionej tego dostępu. Wnioskodawcy kupili działkę nr 431/2 już po wydaniu rozporządzenia o ustanowieniu K. Parku Narodowego, a zatem wiedzieli o ograniczeniach w wykorzystywaniu nieruchomości, jakie są konsekwencją jej położenia na terenie parku narodowego. Wnioskodawcy nie uzyskali decyzji o warunkach zabudowy umożliwiającej realizację ich zamierzeń inwestycyjnych, a to oznacza, że ich nieruchomość nie może być traktowana tak, jakoby była nieruchomością przeznaczoną pod inwestycję budowlaną. W efekcie, dotychczasowy sposób wykorzystania nieruchomości wnioskodawców powinien decydować o tym, jaką formę dostępu do drogi publicznej należy uznać za odpowiednią dla tej nieruchomości.

W świetle ustaleń dokonanych wyżej, zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy o ochr. przyr. w zw. z art. 145 § 1, § 2 zd. 1 i § 3 k.c. oraz w zw. z art. 140 k.c. uznać trzeba za tylko częściowo uzasadniony.

Skoro zasadne okazały się niektóre zarzuty skargi kasacyjnej, to na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.