



Sygn. akt IV CSK 216/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Hubert Wrzeszcz

Protokolant Hanna Kamińska

w sprawie z powództwa A. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Pomorskiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 12 października 2012 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 16 listopada 2011 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od powoda A. K. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400,- zł (pięć tysięcy czterysta) tytułem wynagrodzenia za udział w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Powód A. K. pozwem z dnia 19 września 2008 r. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody Pomorskiego kwoty 98.850.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu tytułem odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zakaz lokalizacji obiektów budowlanych w pasie 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego, wprowadzony na podstawie rozporządzenia Wojewody Pomorskiego nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. Jako podstawę roszczenia wskazał art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 13 stycznia 2011 r. oddalił powództwo i odstąpił od obciążania powoda nieuiszczonymi kosztami procesu. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 16 listopada 2011 r. oddalił apelację powoda, zażalenie pozwanego wniesione od rozstrzygnięcia o kosztach postępowania i nie obciążył powoda kosztami postępowania odwoławczego.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięć sądów obu instancji była zgodna. Powód jest właścicielem czterech nieruchomości położonych w C., na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, w tym częściowo w pasie technicznym obszarów morskich. Plan zagospodarowania przestrzennego Miasta W., zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 lutego 1992 r., na wchodzących w skład tych nieruchomości działkach nr ew. /.../ przewidywał możliwość zabudowy. Utrata mocy planu nastąpiła z mocy ustawy z dniem 31 grudnia 2003 r. (art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Nadmorski Park Krajobrazowy utworzony został uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej nr IX/49/78 z dnia 5 stycznia 1978 r., określającą jego granice, wprowadzającą zakazy i ograniczenia. Rozporządzeniem Wojewody Nr 5/94 z dnia 8 listopada 1994r. w sprawie wyznaczenia granic chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i utworzenia wokół nich otulin oraz wprowadzenia obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń, zmienionym rozporządzeniem Nr 11/98 z dnia 3 września 1998 r., wprowadzono w Nadmorskim Parku Narodowym zakaz lokalizowania i budowy wszelkich nowych obiektów

budowlanych w odległości mniejszej niż 200 m od krawędzi klifu morskiego. Rozporządzenie powyższe wydane zostało w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 24 ust. 4 i ust. 5 w zw. z art. 31 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.). W dniu 18 maja 2005 r. powód uzyskał decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie pensjonatu, która została uchylona. Powód nie występował o pozwolenie na budowę. Kolejne rozporządzenie Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. zatytułowane „W sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego”, wydane na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880), obowiązujące od 21 czerwca 2006 r., przewiduje w § 3 ust. 1 pkt 8 zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie brzegu technicznym morskiego. Zdaniem powoda zmiana art. 24 ust. 5 i uchylenie art. 37 cyt. ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, dokonane z dniem 2 lutego 2001 r. na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r., Nr 3, poz. 21) oznaczały utratę mocy rozporządzenia Nr 5/94 jako aktu prawa miejscowego, a skoro przewidziany tą ustawą nowy katalog zakazów (art. 26a) nie wprowadzał wprost zakazu zabudowy, to podstawą wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu nieruchomości, uzasadniających dochodzone roszczenie, jest cytowane rozporządzenie Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. Sąd Okręgowy uznał, że plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Wł. z 1992r. powinien być dostosowany do rygorów ochrony Nadmorskiego Parku Krajobrazowego wynikających z rozporządzenia Nr 5/94 (art. 24 ust. 9, art. 25 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody - Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm. oraz art. 4 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1995 r.). Po utracie mocy planu zagospodarowania przestrzennego organ administracji wydający decyzje o warunkach zabudowy był zobowiązany do uzyskania uzgodnień lub decyzji wymaganych odrębnymi przepisami, w tym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, wykonywanej przez rozporządzenie Wojewody nr 5/94. W konsekwencji uzyskanie takiej decyzji dla inwestycji na działkach powoda było niemożliwe. Sąd Okręgowy uznał, iż do przepisów ustanawiających parki krajobrazowe, wydawanych przez wojewodów, nie ma

zastosowania klauzula intertemporalna zawarta w art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, gdyż byłoby to sprzeczne z art. 7 tej ustawy stanowiącym, iż parki krajobrazowe utworzone na podstawie przepisów dotychczasowych stają się parkami w rozumieniu ustawy. Sąd Okręgowy podniósł ponadto, że art. 26a ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, obowiązujący od dnia 2 lutego 2001 r. wprowadził zakaz lokalizowania nowych obiektów w parku krajobrazowym oraz na obszarze chronionego krajobrazu. Stwierdził, że zakaz zabudowy w granicach 200 m od krawędzi klifu na obszarach wchodzących w skład Nadmorskiego Parku Krajobrazowego obowiązywał bez przerwy, zatem sposób korzystania przez powoda z nieruchomości nie został ograniczony przepisami rozporządzenia nr 55/06, co oznacza brak przesłanek roszczenia opartego na art. 129 ust. 2 p.o.ś. Sąd Apelacyjny podzielił powyższe stanowisko, poszerzając motywację prawną. Wskazał że, wobec nie wydania na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. ostatecznych decyzji administracyjnych związanych z lokalizacją budowli na działkach powoda, fakt obowiązywania powyższego planu nie wpływał na możliwość zabudowy działek powoda już w chwili wejścia w życie rozporządzenia nr 55/06, a po utracie przez plan mocy obowiązującej, tj. od dnia 1 stycznia 2004 r. wydanie decyzji o warunkach zabudowy wymagało dodatkowo uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Powód nie tylko nie wykazał, że je uzyskałby, ale nawet nie twierdził, że mógłby je otrzymać. Sąd Apelacyjny uznał, że art. 37 ust 1 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991r., który w brzmieniu pierwotnym pozwalał na wprowadzenie do rozporządzenia tworzącego park krajobrazowy zakazu budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych w obrębie parku, został uchylony na podstawie art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21), lecz ograniczenia w sposobie korzystania z obszarów parku krajobrazowego nie zostały zniesione, gdyż znowelizowany art. 24 ust 5 pozwalał na ustanowienie w parku zakazów tego rodzaju na podstawie dodanego art. 26a, który w ust. 1 pkt 1 stanowił, że w parku krajobrazowym zabrania się lokalizowania nowych obiektów i instalowania nowych urządzeń, inwestycji szkodliwych dla środowiska oraz inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska lub trwale naruszyć walory

krajobrazowe, lokalizacji budownictwa letniskowego poza miejscami wyznaczonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Parki krajobrazowe utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów stały się przy tym parkami krajobrazowymi w rozumieniu ustawy nowelizującej ustanawiając zasadę ich ciągłości prawnej (art. 7), a rozporządzenia je tworzące zachowały moc. Skoro art. 26a ust. 1 pkt 1 nadal przewidywał możliwość wprowadzenia ograniczenia nie doszło do merytorycznej zmiany normy upoważniającej. W świetle ukształtowanych reguł walidacyjnych oznaczało to zachowanie mocy rozporządzenia Nr 5/94, nawet gdyby ustawodawca nie wprowadził wskazanych przepisów przejściowych. Sąd Apelacyjny podniósł, pominiętą przez Sąd pierwszej instancji, okoliczność kolejnej zmiany art. 26a ust. 1 pkt 1 dokonanej na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085). Zakaz w nowym brzmieniu obejmował „lokalizowanie nowych obiektów zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska”, zatem został ograniczony. Odnosząc się do zagadnienia wpływu zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym na jego moc obowiązującą Sąd Apelacyjny przyjął że, z chwilą wejścia w życie zmiany przepisu upoważniającego, dotychczasowy akt wykonawczy traci moc tylko w takim zakresie, w jakim stał się niezgodny ze znowelizowanym przepisem. Wynikające z § 32 ust. 2 i § 22 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej odmienne stanowisko uznał za nieuzasadnione wskazując, że dotyczą one etapu stanowienia prawa i nie obowiązują w zakresie wykładni, ponadto Konstytucja RP nie wprowadza bezwzględnej zasady utraty mocy obowiązującej przepisu aktu wykonawczego wskutek zmiany normy upoważniającej. Przyjęty pogląd uznał za bardziej racjonalny i zgodny z intuicją prawną, ponadto umożliwiający uniknięcie zbędnych komplikacji. Odwołał się również do orzecznictwa sądów administracyjnych, prezentującego zbliżone stanowisko w tym przedmiocie. Rozważając czy - wobec braku odpowiednich przepisów międzyczasowych w cyt. ustawie z dnia 27 lipca 2001r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych

ustaw - rozporządzenie nr 5/94 było zgodne ze zmienionym art. 26a ust. 1 pkt 1, zatem czy zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w odległości bliższej niż 200 m od krawędzi klifu mógł być wprowadzony w oparciu o normę dopuszczającą ustanowienie zakazu lokalizowania nowych obiektów zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska wskazał, że pojęcie „przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko” nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa ochrony środowiska, które obowiązywały przed 21 czerwca 2006 r. Termin ten był związany z postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dział IV ustawy) i miał znaczenie przy ustaleniu istnienia obowiązku sporządzenia raportu w tym przedmiocie. Obowiązek taki mógł wynikać z ustawy lub decyzji z odpowiedniego organu (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 p.o.ś.), a jego istnienie zależało od spełnienia kryteriów wskazanych w - wydanym w oparciu o art. 51 ust. 8 p.o.ś. - rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 179, poz. 1490), zastąpionym następnie rozporządzeniem o tym samym tytule z dnia 9 listopada 2004 r. (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.) W obu tych aktach prawnych, dla kwalifikacji inwestycji do wskazanej kategorii przedsięwzięć, znaczenie miało m.in. ich usytuowanie, w tym walory przyrodnicze i krajobrazowe terenu oraz objęcie obszaru ochroną (art. 4 ust. 2 rozporządzenia z 24 września 2002 r. i art. 5 ust. 2 rozporządzenia z dnia 9 listopada 2004 r.). Powyższe ujęcie, w połączeniu z celami ustawy o ochronie środowiska, pozwalało, zdaniem Sądu Apelacyjnego stwierdzić, że przedsięwzięcia takie jak ośrodki wypoczynkowe lokalizowane w parkach krajobrazowych, jako obszarach chronionych ze względu na walory krajobrazowe, co do zasady powinny być zaliczane do omawianej kategorii. Konsekwentnie zmiana treści art. 26a ust. 1 pkt 1 p.o.ś. nie skutkowałą odpadnięciem podstawy prawnej, zawartego w rozporządzeniu Nr 5/94, zakazu lokalizowania budowli w szczególności w odniesieniu do przedsięwzięć, które zamierzał wybudować powód. Rezultatu takiego nie wywołało także wejście w życie ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.). Art. 16 ust. 3

w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 8 tego aktu prawnego umożliwiają bowiem wprost zamieszczenie w uchwale o utworzeniu parku krajobrazowego zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych. Zgodnie z art. 154 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., dotychczas istniejące parki krajobrazowe stały się parkami krajobrazowymi w jej rozumieniu, a na mocy art. 157 dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowały moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie nowej ustawy. Sąd Apelacyjny uznał, że przez cały czas obowiązywania rozporządzenia Nr 5/94, z którego wynikał zakaz lokalizacji budowli na nieruchomościach należących do powoda, miało ono ustawową podstawę prawną i powód nie mógłby uzyskać decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na niespełnienie warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.. Wejście w życie rozporządzenia Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 nie spowodowało ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z jego nieruchomości w rozumieniu art. 129 ust 2 p.o.ś. Za pozbawioną podstaw Sąd Apelacyjny uznał także próbę konstruowania przez powoda roszczenia w oparciu o art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiący, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepis ten wyraża ogólną regułę ustrojową, która nie może stanowić podstawy prawnej roszczenia, zwłaszcza że przesłanki i tryb jego dochodzenia zostały skonkretyzowane w przepisie ustawy.

Skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia wniósł powód. Zarzucając naruszenia prawa materialnego, tj. art. 129 ust. 2 ustawy prawo ochrony środowiska i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, art. 1 pkt 25 i art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody w zw. z art. 7 i art. 13 tej ustawy przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż po uchyleniu art. 37 i wejściu w życie art. 26a nadal obowiązywały zakazy zawarte w rozporządzeniu Wojewody nr 5/94 wydane w oparciu o przepis art. 37, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 94 Konstytucji RP polegające na przyjęciu, iż możliwe jest obowiązywanie zakazu zabudowy prywatnej nieruchomości zawartego w przepisie prawa miejscowego po uchyleniu ustawowej podstawy upoważniającej do wydania takiego zakazu, art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 lipca

1984 r. o planowaniu przestrzennym polegające na przyjęciu, iż wojewoda wydając przepisy prawa miejscowego na podstawie ustawy o ochronie przyrody mógł wprowadzić na terenie parku krajobrazowego przepisy sprzeczne z planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującym na tym terenie, art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. przez wadliwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż możliwość zabudowy gruntów zależała od zgody dyrektora właściwego urzędu morskiego w sytuacji gdy jedynie część nieruchomości znajduje się w pasie technicznym brzegu morskiego i możliwa jest zabudowa poza tym pasem. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwany, reprezentowany przez Prokuratorię Generalną wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył:

Wchodzące z dniem 1 października 2001 r. w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627) i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085) wprowadziły nowe rozwiązania prawne w zakresie roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości wynikającymi z ochrony zasobów środowiska, niezależne od roszczeń wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym zastąpionej z dniem 11 lipca 2003 r. ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W odniesieniu do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy Prawo ochrony środowiska obowiązywały przepisy dotychczasowe, z tym że wprowadzono odnośnie do nich jeden wspólny termin przedawnienia tj. 30 czerwca 2004 r. (art. 8 ustawy o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska (...)). Roszczenia wynikające z prawa ochrony środowiska obejmowały wykupienie nieruchomości lub jej części, odszkodowanie za poniesioną szkodę, polegającą również na zmniejszeniu wartości nieruchomości i mogły być dochodzone w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie sposobu korzystania

z nieruchomości (art. 129). Przesłanką samodzielnego roszczenia odszkodowawczego, wynikającego z art. 129 ust. 3 prawa ochrony środowiska (dalej jako: p.o.ś.) jest zatem ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wynikające z wprowadzenia rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy, albo aktu prawa miejscowego powodujących zmniejszenie jednego z uprawnień wynikających z prawa własności, a w następstwie szkodę. Odszkodowanie przysługuje jeżeli zostanie wykazany związek przyczynowy pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a szkodą (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r., II CK 565/08, nie publ., z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, nie publ.).

Istota problemu prawnego występującego w sprawie polega na stwierdzeniu, czy - zgodnie z twierdzeniami powoda – zakazy posadowienia na jego nieruchomości nowych obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 200 m od krawędzi brzegu klifowego morza wcześniej w ogóle bądź okresowo nie istniały i zostały wprowadzone z dniem 21 czerwca 2006 r. na podstawie rozporządzenia Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. zatytułowanego „W sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego”. Niepowołanie przez skarżącego podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. oznacza przy tym związanie przyjętą podstawą faktyczną rozstrzygnięcia i ograniczenie kwestii spornych do ocen z zakresu prawa materialnego.

Podstawa kasacyjna, sprecyzowana jako naruszenie art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (dalej jako: u.p.p.) polegające na przyjęciu, iż wojewoda wydając przepisy prawa miejscowego (tu: Rozporządzenie Wojewody Nr 5/94) na podstawie ustawy o ochronie przyrody mógł wprowadzić na terenie parku krajobrazowego przepisy, sprzeczne z planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującym na tym terenie, jest chybiona. Skarżący pomija bowiem, że zakazy i ograniczenia obowiązywały już wcześniej, gdyż wprowadzone zostały uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej nr IX/49/78 z dnia 5 stycznia 1978 r. o utworzeniu Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, wydaną na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180 ze zm.). Ustawa powyższa wprowadziła nie wymieniała wprost parku krajobrazowego jako formy

ochrony, ale stanowił on kategorię normatywną (art. 73 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. – o ochronie i kształtowaniu środowiska Dz. U. Nr 3, poz. 6). Ponadto art. 4 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. (dalej jako: uop91), w brzmieniu obowiązującym w dacie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego i w dacie wydania wskazanego rozporządzenia Nr 5/94, stanowił że w planach zagospodarowania przestrzennego określa się wymagania ochrony m.in. parków krajobrazowych. Oznacza to, że ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r., określająca jakie formy ochrony przyrody tworzą krajowy system obszarów chronionych, poddająca je pod ochronę (art. 13) i regulująca związane z nimi obowiązki, oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze, miały charakter wiodący. Ich uwzględnienie było warunkiem zgodności planu zagospodarowania przestrzennego z prawem, a ewentualne naruszenia powinny spowodować zmianę lub uchylenie planu. Stosowne uprawnienia nadzorcze przysługiwały w tym przedmiocie wojewodom. Kolejna ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.), wprowadzająca przedmiotowo istotne zmiany ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r., wprost stwierdzała, że ustalenia zawarte w rozporządzeniu wojewody, dotyczące zagospodarowania obszaru poddanego ochronie, uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w skład którego wchodzi ten obszar (art. 73 pkt 1). Wynika stąd, że ograniczenia w korzystaniu z własności wynikające z wprowadzonych na określonych obszarach form ochrony przyrody następowały na podstawie aktu normatywnego, a nie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a ograniczenia jako wiążące musiały być wprowadzone do zapisów planów. Plany zagospodarowania przestrzennego podlegały kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem. Ograniczenia wynikające z przepisów prawa, w tym prawa miejscowego, podlegały ponadto uwzględnieniu w postępowaniach administracyjnych dotyczących warunków zabudowy i zezwoleń budowlanych.

Konsekwentnie zarzut braku legalności rozporządzenia Wojewody Nr 5/94 z dnia 9 listopada 1994 r. jest chybiony. Rozważenia wymaga jedynie czy został on derogowany w zakresie zakazu posadowienia obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 200 m od krawędzi brzegu klifowego w całości lub w części

wcześniej, jak przez przepis uchylający zawarty w rozporządzeniu Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r.. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem powszechnych obowiązków prawnych na obszarze działalności organów, które je ustanowiły. Wymogi dotyczące przepisów upoważniających do wydania aktów prawa miejscowego wynikają z art. 94 Konstytucji RP, który stwierdza, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego powinno być zawarte w ustawie, określać organ właściwy dla wydania aktu, rodzaj aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania. W braku normy szczególnej do zmian i uchylecia przepisów upoważniających mają zastosowanie przepisy odnoszące się do aktów wykonawczych prawa powszechnie obowiązującego. Z przepisów Konstytucji RP (art. 792 ust. 1 i art. 94) wynika ogólna reguła walidacyjna, w myśl której utrata mocy przez przepis upoważniający do wydania danego aktu wykonawczego powoduje utratę mocy także przez ten akt. Taka zmiana może polegać na uchyleniu ustawy, na podstawie której był wydany akt wykonawczy, uchyleniu w ustawie przepisu upoważniającego do wydania tego aktu wykonawczego, zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego poprzez istotną modyfikację wymogów dotyczących tego aktu. Jeżeli uchylenie ustawy związane jest z wejściem w życie nowej ustawy, która zawiera taki sam przepis upoważniający ustawodawca może wprowadzić przepis przejściowy przewidujący trwałe bądź okresowe zachowanie mocy obowiązującej przez dotychczasowe akty wykonawcze. Taką formułę przyjęto m.in. w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej jako: uop04), której art. 157 przewidywał, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów uop91 zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie nowej ustawy. Wprowadzenie z dniem 21 czerwca 2006 r. rozporządzenia Wojewody Nr 55/06 uchyliło zatem w całości rozporządzenie Wojewody Nr 5/94. Według skarżącego przepisy dotyczące zakazu zabudowy traciły jednak moc wcześniej, gdyż przepis upoważniający został pośrednio zmieniony pod względem merytorycznym. Zmiana nie dotyczyła przy tym ani organu upoważnionego do wydania (tu: wojewody jako terenowego organu administracji rządowej) ani formy aktu prawa miejscowego (tu: rozporządzenia). Wprowadzono ją dopiero z dniem 1 sierpnia 2009 r. zmianą art. 16 uop04

dokonaną ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie - Dz.U. 2009, Nr 92, poz. 753, polegającą na przekazaniu kompetencji utworzenia parku krajobrazowego lub powiększenia jego obszaru sejmikowi województwa, który w drodze uchwały określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Rozważenia wymaga, czy zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wojewody uległ zmianie w takim przedmiocie i zakresie, że wydany akt prawny stając się sprzecznym z przepisem upoważniającym ex lege został derogowany w części. Liczba zmian przepisów uop91 była większa, ale powód ograniczył się w skardze kasacyjnej do zarzutu naruszenia art. 1 pkt 25 (dodającego art. 26a) i art. 1 pkt 37 (skreślającego art. 37) ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (dalej jako: uzuop00) w zw. z art. 7 i art. 13 tej ustawy przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż po uchyleniu art. 37 i wejściu w życie art. 26a nadal obowiązywały zakazy zawarte w rozporządzeniu Wojewody nr 5/94 wydane w oparciu o przepis art. 37. Podkreślenia wymaga, że skarżący nie odwołuje się do naruszenia art. 1 pkt 22 uzuop00, zmieniającego wprost przepis kompetencyjny (art. 24 ust. 5 uop91) poprzez wskazanie, że wojewoda określa w rozporządzeniu nazwę parku krajobrazowego, obszar parku i otuliny, jeżeli została utworzona, oraz wybiera właściwe dla danego parku krajobrazowego zakazy spośród wymienionych w art. 26a ust. 1, kierując się potrzebą ochrony przyrody. Uchylony art. 37 określał w ust. 1 pkt 1, że „ograniczenia i zakazy wprowadzone w odniesieniu do przyrody mogą w szczególności dotyczyć budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych”, a wprowadzony w jego miejsce art. 26a w formie ultymatywnej stwierdzał w ust. 1 pkt 1, że „w parku krajobrazowym oraz na obszarze chronionego krajobrazu zabrania się lokalizowania nowych obiektów i instalowania nowych urządzeń, inwestycji szkodliwych dla środowiska oraz inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska lub trwale naruszyć walory krajobrazowe, lokalizacji budownictwa letniskowego poza miejscami wyznaczonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Będące przedmiotem

sporu rozporządzenie Wojewody Nr 5/94 w § 3 stwierdzało, że „Celem zachowania wartości przyrodniczych (...) parków krajobrazowych (...) wprowadza się następujące zakazy (...) lokalizowania i zabudowy wszelkich obiektów budowlanych (...) w odległości mniejszej niż 200 m od krawędzi klifu morskiego”. Wykładnia i porównanie treści tych przepisów jednoznacznie wskazują, że - mimo zachodzących między nimi różnic - cytowany § 3 rozporządzenia Nr 5/94 mieścił w się zakresie przedmiotowym ograniczeń wynikających zarówno z art. 37 ust. 1 pkt 1 jak i art. 26a uop91, zatem tylko na podstawie tej zmiany cytowanej ustawy nie podlegałyby derogacji. Kolejną kwestią jest, czy rozporządzenie Wojewody Nr 5/94 powinno być traktowane jako akt wykonawczy w rozumieniu art. 11 uzuop00 stanowiącego, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów uop91, zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym uop04, w zakresie w jakim nie są z nią sprzeczne, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, zatem czy zostało uchylone na jego podstawie najpóźniej z dniem 31 października 2004 r. Sąd odwoławczy przyjął, że przepis ten nie ma zastosowania gdyż rozporządzenie zachowało moc obowiązującą w oparciu o art. 7 uzuop00, stanowiący, że parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów stają się parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, pomnikami przyrody w rozumieniu niniejszej ustawy. Przyznając brak wymaganej precyzji wskazanych przepisów przejściowych wskazać należy na jasno wyrażony przez ustawodawcę cel wprowadzenia art. 7, polegający na kontynuacji istnienia i zakresu ochrony wskazanych form ochrony przyrody. Pojęcie „stają się” przeciwstawne jest „powstaniu, utworzeniu na nowo”. Niezrozumiałe byłoby rozwiązanie ustawowe polegające na pozostawieniu (bytu) dotychczasowych form organizacyjno-prawnych jako takich, bez odniesienia do nazwy, obszaru, obowiązujących na jego terenie nakazów i zakazów zarówno poczynając od wejścia nowej ustawy w życie, jak i po upływie okresu przejściowego (w wypadku nie wydania nowego rozporządzenia w oparciu o art. 24 ust. 5 zmienionej uop91). Sąd Najwyższy, co do zasady, opowiada się za pierwszeństwem stosowania dyrektywy wykładni pierwszego stopnia, tj. wykładni językowej. Podziela utrwalone w tym zakresie

stanowisko orzecznictwa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 1999 r., SK 12.98.OTK-A 1999, nr 5, poz. 90, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 1987 r., III PZP 36/87, OSNC 1988, nr 2-3, poz. 23 i in). Uznaje jednak, że nie ma ona charakteru absolutnego. W szczególności, kiedy dochodzi do konfliktu między dyrektywami wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej możliwe jest odwołanie się do dyrektywy wykładni drugiego stopnia (preferencyjnej). Za dopuszczalnością takich odstępstw, jako uzasadnionego wyjątku, opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141 i Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7. W omawianym wypadku przemawia za nim potrzeba zapewnienia systemowej spójności. Kolejnym argumentem jest fakt, że część parków krajobrazowych (jak w przedmiotowej sprawie Nadmorski Park Krajobrazowy) utworzono i poddano regulacjom wcześniej bądź równolegle obowiązujących ustaw (tu: ustawy z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska), a art. 11 wyraźnie dotyczy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie uop91. Oznacza to, że art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody powinien być rozumiany jako podstawa prawna dalszego istnienia parku krajobrazowego o nazwie, w granicach, z nakazami i zakazami wynikającymi z aktów prawa miejscowego obowiązującymi w dacie jej wejścia w życie, z wyjątkiem tych postanowień które, pozostając w sprzeczności ze zmienionymi przepisami, naruszałoby obowiązujące prawo powszechne. Zbliżone stanowisko, z częściowo odmienną argumentacją, zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 czerwca 2012 r., IV CSK 28/12, nie publ. Zagadnienia dotyczące obowiązywania przepisów prawa miejscowego dotyczące roszczeń wywodzonych z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627) i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085), związane w większości ze szczególną problematyką prawną obszarów ograniczonego użytkowania dotyczących lotnisk, były ponadto przedmiotem niepublikowanych wyroków Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r., I CSK

509/11, z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 421/10, z dnia 1 grudnia 2010 r., I CSK 86/10, z dnia 26 marca 2009 r., I CSK 312/08, z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 565/08, postanowienia z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09. Problemy powyższe pojawiły się także w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2011 r. I OSK 1060/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 667/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 października 2007 r., II SA/Gd 493/07). Dominuje w nim pogląd, że art. 7 uzoop00 ma charakter szczególny i wskazanych w nim form ochrony przyrody nie obejmuje klauzula intertemporalna z art. 11 tej ustawy. Na uwagę zasługuje uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2009 r., I OSK 1667/08, wydane ze skargi na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2008 r., II SA/Gd 136/08, w którym przyjęto m.in., że „kluczowe znaczenia mają art. 3, art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. ustalające ciągłość form organizacyjnych ochrony przyrody. Parki narodowe i krajobrazowe, rezerваты przyrody itp. są obszarami specjalnymi, wyróżniającymi się strukturą organizacyjną, ale przede wszystkim - szczególnym reżimem materialnego prawa administracyjnego czyli wyspecjalizowanymi zakazami i nakazami obowiązującymi na takim szczególnym obszarze. Skoro więc ustawodawca w powołanych przepisach ustawy nowelizującej z 2000 r. poddał te urządzenia nowej ustawie, to musiało to oznaczać, że akty kreujące te urządzenia wraz przepisami materialnymi obowiązującymi na ich terenie stawały się ex lege przepisami poddanymi nowej regulacji prawnej. To nie były już akty wydane wyłącznie na gruncie wcześniejszych przepisów ustawowych, ale wolą ustawodawcy akty te zostały zaliczone do prawa wykonawczego do nowej, już znolizowanej w 2000 r. ustawy”.

Kolejny zarzut skargi kasacyjnej powoda, dotyczący uchybienia treści art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. przez wadliwe zastosowanie, uchyła się spod kontroli jako niedostatecznie sprecyzowany i nie wskazujący nazwy ustawy, która miała być naruszona w postępowaniu odwoławczym. Sąd Najwyższy nie jest powołany do zastępowania strony, niedopełniającej obowiązku wynikającego z art.

398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., w poszukiwaniu aktu prawnego którego dotyczy tak oznaczona podstawa kasacyjna.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy, uznając skargę kasacyjną za nieuzasadnioną, oddalił ją na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania orzeczono w oparciu o zasadę odpowiedzialności za wynik sprawy (art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).