



Sygn. akt IV CSK 28/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 czerwca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSA Andrzej Niedużak (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. B. i B. K. – B.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Pomorskiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 27 czerwca 2012 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 29 czerwca 2011 r.,

oddala skargę kasacyjną i zasądza solidarnie od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

A. B. i B. K.-B. domagali się zasądzenia na ich rzecz od Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego kwoty 5.158.680 zł z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu. Żądana kwota miała stanowić odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania ze stanowiącej własność powodów nieruchomości, oznaczonej jako działki nr 179 i nr 180 położone w C. gmina W. Źródła ograniczeń powodowie upatrywali w wydanym przez Wojewodę Pomorskiego rozporządzeniu Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego i ustanowienia zakazów przewidzianych tym rozporządzeniem, w szczególności zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie o szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych.

Pozwany Skarb Państwa domagał się oddalenia powództwa. Wskazywał, że w świetle 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 ze zm.) odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli ograniczenie nie zmienia dotychczasowego sposobu korzystania albo dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, jak ma to miejsce w przypadku nieruchomości należącej do powodów.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 26 maja 2010 r. oddalił powództwo. Sąd ten ustalił, że Nadmorski Park Krajobrazowy został utworzony uchwałą Nr IX/49/78 Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 5 stycznia 1978 r. Od dnia 5 kwietnia 1996 r. A. B. i B. K.-B. są właścicielami nieruchomości oznaczonej jako działka o nr 179 o powierzchni 0,51 ha i działka nr 180 o powierzchni 0,20 ha położone w C. gmina W. Wojewoda Pomorski wydał w dniu 15 maja 2006 r. rozporządzenie Nr 55/06 w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, w którym określił obszar powierzchni Nadmorskiego Parku Krajobrazowego. W ustępie 3 zostały wprowadzone zakazy w parku, w tym w punkcie 8 lokowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego. Rozporządzenie Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. uchylało rozporządzenie Wojewody Gdańskiego Nr 5/94 z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów

chronionego krajobrazu. W dniu 16 grudnia 2004 r. powódka złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku gospodarczego oraz wiaty na działce nr 179 i nr 180 w C. Wojewoda Pomorski postanowieniem z dnia 27 czerwca 2006 r. odmówił warunków zabudowy. Na powyższe postanowienie powodowie złożyli zażalenie. W wyniku rozpoznania zażalenia Minister Środowiska postanowieniem z dnia 31 maja 2007 r. utrzymał skarżone postanowienie w mocy. Pismem z dnia 12 czerwca 2008 r. powodowie wezwali Skarb Państwa - Wojewodę Pomorskiego do zapłaty 10.000.000 zł odszkodowania za wyrządzoną szkodę przez ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy wskazał, że powodowie żądanie zapłaty kwoty 5.158.680 zł wywodzili z art. 129 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przesłanką żądania przyznania odszkodowania jest wystąpienie co najmniej istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w odniesieniu do dotychczasowego korzystania z niej lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, a także wystąpienie szkody. Zdaniem Sądu Okręgowego wymienione przesłanki nie istniały. Powód wszedł bowiem w posiadanie nieruchomości w dniu 5 kwietnia 1996 r. Z chwilą nabycia nieruchomości do chwili obecnej nie wystąpiło istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w odniesieniu od dotychczasowego sposobu korzystania z niej lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, bowiem przez cały okres posiadania nieruchomości przez powodów niniejszy zakaz obowiązywał. Tym samym nie nastąpiła żadna zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. Sąd wskazał, że zarówno rozporządzenie Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego jak i rozporządzenie Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie określenia granic parków krajobrazowych i wyznaczania wokół nich otulin oraz wprowadzania obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń, utrzymały stanowczy zakaz lokalizowania nowych budynków i budowli w odległości 200 m od klifu. Nie sposób zgodzić się z powodami, iż na skutek nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, doszło do uchylecia rozporządzenia Nr 5/94 i w związku z tym ów zakaz lokalizowania nie obowiązywał. W tej kwestii Sąd Okręgowy podzielił poglądy

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że nie można zgodzić się z zarzutami, co do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego na podstawie art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, bowiem zarówno w art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, jak i w art. 157 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.) chodzi wyłącznie o przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody. Zatem nie dotyczą one aktów tworzących parki krajobrazowe. Wynika to wprost z treści art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, a także art. 153 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, na mocy których parki te najpierw stały się parkami w rozumieniu znowelizowanej ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, a następnie formami ochrony przyrody w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.

W apelacji powodowie zarzucili naruszenie art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, art. 7 i 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r., Nr 3, poz. 21), art. 21 Konstytucji, wadliwe rozumienie skutków zastąpienia rozporządzenia Wojewody Gdańskiego Nr 5/94 z dnia 8 listopada 1994 r. rozporządzeniem Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r.; zarzucili także naruszenie przepisów postępowania, a to art. 233 § 1 k.p.c. i art. 227 k.p.c. Wnioski apelacji zmierzały do zmiany zaskarżonego wyroku i uwzględnienia powództwa w całości, ewentualnie jego uchylenia i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 29 czerwca 2011 r. oddalił apelację i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne, których dokonał Sąd pierwszej instancji i uczynił je podstawą swojego wyrokowania. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów apelacyjnych stwierdził ich bezzasadność. Podzielił przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wykładnię art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz art. 7 i 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Wskazał, że rozporządzenia Wojewody Gdańskiego z dnia

8 listopada 1994 r. i Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. stanowią ciągły stan zakazu budowy nowych obiektów w pasie o szerokości 200 m od krawędzi klifu morskiego. Podniósł, że art. 21 Konstytucji nie został naruszony skoro powodowie nabyli nieruchomości już obciążoną ograniczeniami i zakres ich uprawnień właścicielskich nie uległ zmianie. Sąd drugiej instancji nie stwierdził również uchybień procesowych Sądu Okręgowego.

Skarga kasacyjna powodów została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego – art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. – w obu przewidzianych tam postaciach przez:

A. naruszenie prawa materialnego, przez jego błędną wykładnię, a mianowicie:

1. naruszenie 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 ze zm.) przez błędną wykładnię tego przepisu, wyrażającą się uznaniem, że przesłanką żądania odszkodowania w oparciu o ten przepis jest wystąpienie co najmniej istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w odniesieniu do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem;
2. naruszenie art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r., Nr 3, poz. 21) przez błędną wykładnię wyrażającą się w błędnym utożsamieniu przepisów statuujących istnienie parków krajobrazowych, o których mowa w tym przepisie z przepisami wykonawczymi do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, dotyczącymi m.in. zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych i uznaniu, że przepis ten utrzymuje w mocy wszystkie przepisy aktów prawa miejscowego dotyczące parków krajobrazowych;
3. naruszenie art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody przez błędną wykładnię wyrażającą się w uznaniu, że w rozumieniu tego przepisu sformułowanie „przepisy wykonawcze” nie odnosi się do aktów prawa miejscowego, w tym rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r.;

4. naruszenie przepisów rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów chronionych krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i utworzenia wokół nich otulin oraz wprowadzenia obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń przez błędną wykładnię i błędne uznanie, że powołane rozporządzenie jest aktem tworzącym park krajobrazowy, i w związku z tym ma do niego zastosowanie art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i nie ma do niego zastosowania art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody;
 5. naruszenie przepisów uchwały Nr IX/49/78 Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 5 stycznia 1978 r. przez błędną wykładnię wyrażającą się w nie uznaniu przez Sąd Apelacyjny, iż to powołaną uchwałą utworzono Nadmorski Park Krajobrazowy;
- B. naruszenie prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie:
1. naruszenie art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, art. 140 k.c. oraz art. 2 i art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji poprzez niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie) wyrażające się w oddaleniu apelacji powodów, mimo że skutek wydania przez Wojewodę Pomorskiego rozporządzenia Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego ograniczony został sposób korzystania z nieruchomości przez powodów;
 2. naruszenie § 3 ust. 1 pkt 7 lit e) rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i utworzenia wokół nich otulin oraz wprowadzania obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń w brzmieniu wprowadzonym §1 pkt 2 rozporządzenia Nr 11/98 Wojewody Gdańskiego z dnia 3 września 1998 r. zmieniającego rozporządzenie Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parku krajobrazowego i utworzenia wokół nich otulin oraz wprowadzenia

obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń poprzez niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w zastosowaniu powołanego przepisu do oceny sytuacji prawnej nieruchomości powodów i zakresu ograniczeń prawa własności tej nieruchomości do chwili wejścia w życie rozporządzenia Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r.;

3. naruszenie art. 94 Konstytucji przez nieuwzględnienie tego, że przepis ustanawiający zakaz ograniczający prawo własności nieruchomości (przepis wykonawczy) obowiązuje dopóty, dopóki obowiązuje jego podstawa prawna;
4. naruszenie art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody przez niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w uznaniu, że przepis ten znajduje zastosowanie do rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i utworzenia wokół nich otulin;
5. naruszenie art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody przez niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie) wyrażające się w błędnym uznaniu, iż przepis art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody nie znajdował zastosowania do rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r.;
6. naruszenie art. 32 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492) przez niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w uznaniu, iż rozporządzenie Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. nie było przepisem wykonawczym do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody,
7. naruszenie przepisów uchwały Nr IX/49/78 Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 5 stycznia 1978 r. przez niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w nieuwzględnieniu, iż to powołaną uchwałą utworzono Nadmorski Park Krajobrazowy;
8. naruszenie § 1 pkt 1 rozporządzenia Nr 11/98 Wojewody Gdańskiego z dnia 3 września 1998 r. zmieniającego rozporządzenie Nr 5/94 Wojewody

Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i utworzenia wokół nich otulin wyrażające się w nie uwzględnieniu, że istniejące zakazy przestały obowiązywać, bowiem zakres ochrony przyrody w parkach krajobrazowych winien zostać określony na nowo w oparciu o nową, inną podstawę prawną, przewidujący odmienny katalog zakazów.

Wnioski skargi kasacyjnej zmierzały do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia tego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Skarb Państwa domagał się oddalenia skargi i zasądzenia od powodów na rzecz strony pozwanej kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wypełniające podstawę kasacyjną zarzuty są liczne i obszernie uzasadnione. Analiza prezentowanych problemów i wskazanych uchybień pozwala na stwierdzenie, że zarzuty te należy pogrupować wedle prezentowanych w nich zagadnień:

- Zarzuty prezentujące tezę, że przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska jest każde ustanowienie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, bez względu na wcześniejsze ograniczenia. W tej grupie należałoby umieścić pogląd jakoby obowiązek odszkodowawczy istniał także w braku zwiększenia ograniczeń obciążających nieruchomość, o ile w przeszłości odszkodowania nie wypłacono.

- Z kolei wymienić należy zarzuty promujące pogląd, że każda zmiana stanu prawnego, także utrzymującego obciążenia nieruchomości, stanowi w istocie nowe obciążenie, wymagające rekompensaty w formie odszkodowania. Prezentowany jest także pogląd, że w przypadku zmiany stanu prawnego, zawsze istnieje pewna

luka czasowa, w trakcie trwania której, poprzednia regulacja już nie obowiązuje, a nowa regulacja nie obowiązuje jeszcze.

- Zarzuty oparte na twierdzeniach, że naruszono art. 94 Konstytucji oraz, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie delegacji ustawowej, co do zasady tracą moc z chwilą, gdy ustawa zawierająca delegację przestaje obowiązywać. Z tym zagadnieniem w bezpośredniej łączności pozostają zarzuty związane z wykładnią i stosowaniem art. 7 i art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody.

Przechodząc do omówienia tak pogrupowanych zarzutów stwierdzić trzeba, że punktem wyjścia pozostaje analiza art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska przewidziano dwa rodzaje roszczeń służących w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości: żądanie wykupu nieruchomości (lub jej części) oraz żądanie odszkodowania. Właściciel nieruchomości może żądać jej wykupu, gdy w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 129 ust. 1 ustawy). Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości właściciel nieruchomości poniósł szkodę, przysługuje mu odszkodowanie za poniesioną szkodę (art. 129 ust. 2 ustawy). Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w ust. 2 art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska należy rozumieć, tak jak w przypadku art. 129 ust. 1 ustawy, jako ograniczenie w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości. Różny zakres i rodzaj tych ograniczeń w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub przeznaczenia nieruchomości przesądza jedynie o roszczeniach, z których może skorzystać właściciel. Dopiero uszczuplenie dotychczasowego zakresu i sposobu korzystania z nieruchomości lub zmuszenie właściciela do zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości stanowi przesłankę zastosowania art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (por. wyrok Sądu

Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 565/08, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r. II CSK 367/08 - niepubl.).

Zgodnie z poglądem jaki w skardze kasacyjnej przedstawili powodowie, odszkodowanie miałoby służyć w każdym przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (niezależnie od ograniczeń istniejących wcześniej). Stanowisko takie jest nietrafne. W takim bowiem przypadku roszczenia z art. 129 ust. 1 i 2 ustawy, odżywałyby w związku z każdą zmianą aktu prawnego utrzymującego istniejące już ograniczenia, także w sytuacji, gdy w drodze nowelizacji przepisów lub wprowadzania nowych regulacji w miejsce dotychczasowych prawodawca decydowałby się na utrzymanie ograniczeń istniejących wcześniej. W takim wypadku odpowiedzialność odszkodowawcza oderwana byłaby od samych ograniczeń (zwiększenia, zmiany tych ograniczeń).

Odpowiedzialność odszkodowawczą przewidziano nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie nie rekompensuje zmiany dotychczasowej sytuacji właściciela nieruchomości, a tym bardziej utrzymywania już istniejących ograniczeń w przypadku zmiany aktu prawnego. Odszkodowanie służy bowiem za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest więc szkoda (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09 - niepubl.), której źródłem jest rozporządzenie lub akt prawa miejscowego powodujący ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkoda ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkoda taka może powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (jak poprzednio obowiązujący).

Oba rozporządzenia - Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. oraz Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. dotyczyły obszaru, na którym położone są działki powodów. Oba rozporządzenia przewidywały również zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych w odległości 200 m od krawędzi klifu morskiego (§ 3 ust. 1 pkt 7 „f” rozporządzenia z 1994 r. i § 3 pkt 8 rozporządzenia z 2006 r.). Wejście w życie rozporządzenia Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego nie wprowadzało żadnych nowych ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości powodów w stosunku do sposobu korzystania z nieruchomości stanowiącej ich własność, pod rządami poprzednio obowiązującego rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i wyznaczenia wokół nich otulin oraz wprowadzenia w nich zakazów i ograniczeń. Rozporządzenie Wojewody Pomorskiego Nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego nie stwarzało wobec tego żadnego ograniczenia własności powodów w stosunku do ograniczeń jakie istniały wcześniej, już w dacie wejścia powodów w posiadanie działek w 1996 roku. Zatem nie powodowało szkody, która winna być zrekompensowana w drodze odszkodowania.

Nietrafne jest stanowisko powodów, jakoby pomiędzy utratą mocy przez dotychczasowe przepisy a wejściem w życie nowych przepisów istniał okres, w którym przepisy dotychczasowe już nie obowiązują, a nowe jeszcze nie obowiązują, a więc stan bez prawa. Zgodnie z tym stanowiskiem pomiędzy chwilą uchylecia przepisów rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r., a chwilą wejścia w życie rozporządzenia Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. istniał stan, w którym nieruchomość powodów nie była obarczona żadnymi zakazami, a więc nowe rozporządzenie wprowadziło zakazy i ograniczenia dotyczące nieruchomości wolnej od tego rodzaju obciążeń. Stanowisko to nie ma ani logicznego, ani formalnego uzasadnienia. Jeżeli między ustaniem mocy wiążącej dotychczasowych przepisów, a wejściem w życie nowych przepisów regulujących tę samą kwestię ma wystąpić luka czasowa to winno to wynikać wprost z treści tych przepisów. Między tymi momentami nie ma przerwy,

w której żadne prawo nie obowiązuje. Odnosząc się do konkretnego wypadku związanego z wejściem w życie rozporządzenia Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego to kwestię w jakiej chwili traci moc poprzednie rozporządzenie reguluje art. 157 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.). Przepis ten stanowi, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 2004 roku. Dopiero wejście w życie nowych przepisów powodowało, że dotychczasowe przepisy utraciły moc.

Do rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. nie ma zastosowania klauzula derogacyjna zawarta w art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z dyspozycją art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, przepisy wykonawcze wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych, wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. w zakresie, w jakim nie są sprzeczne, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Przepisy wykonawcze wydawane na podstawie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody zachowały swoją moc do czasu wejścia w życie na okres nie dłuższy niż do dnia 3 sierpnia 2001 r. (skoro ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 2 lutego 2001 r.). Wykładnia art. 11 nie jest możliwa bez odniesienia się do pozostałych przepisów ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, w szczególności art. 7 tej ustawy. Przepis art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody statuuje zasadę, że parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów stają się parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, pomnikami przyrody w rozumieniu tej ustawy. Przepis ten wprowadził zasadę ciągłości form organizacyjnych ochrony przyrody (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2010 r., OSK 1808/09; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października

2009 r., II OSK 1667/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2005 r., OSK 1810/04 - niepubl.). Na mocy art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów parki krajobrazowe, z mocy prawa stały się parkami krajobrazowymi w rozumieniu tej ustawy. Pozostały też w mocy rozporządzenia wojewodów tworzące parki krajobrazowe. Artykuł 7 analizowanej ustawy dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 11 tej ustawy. Trudno podzielić pogląd, że w art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, prawodawca wyraził wolę utraty mocy obowiązującej aktów kreujących parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomników przyrody, skoro w art. 7 potwierdził, że parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i pomniki przyrody utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów stają się parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, pomnikami przyrody w rozumieniu znowelizowanych przepisów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2010 r., II OSK 1808/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 października 2007 r., II SA/Gd 493/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2004 r., IV SA 1731/03 - niepubl.). Z tego względu art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody nie ma zastosowania do aktów kreujących parki krajobrazowe (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 1885/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2008 r., II SA/Gd 136/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 667/06 - niepubl.). Akty te, z mocy przepisu szczególnego, nie stanowią przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 32 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, do których odnosi się art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody.

Nie zasługuje na uwzględnienie stanowisko, że rozporządzenie Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. nie jest aktem, na podstawie którego utworzono park krajobrazowy, w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Pogląd ten powodowie prezentowali

wobec okoliczności, że Nadmorski Park Krajobrazowy został utworzony wcześniej, w drodze uchwały Nr IX/49/78 Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 5 stycznia 1978 r. Uchwała Nr IX/49/78 Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. była pierwszym aktem, na podstawie którego objęto ochroną określony w tej uchwale obszar. Nie oznacza to, że art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody odnosił się jedynie do aktów pierwszych, inicjujących objęcie określonego obszaru ochroną. Dotychczasowe przepisy, na podstawie których utworzono park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu czy pomnik przyrody, w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, to także akty, które zmieniały lub regulowały na nowo tę kwestię przed wejściem w życie ustawy. Jak wynika już z samej treści rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. rozporządzenie to dotyczyło wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu (§ 1), określiło aktualne granice m.in. Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (§ 2) oraz regulowało zakazy, ograniczenia i obowiązki (§ 3 i § 4). Rozporządzenie to uchylało również § 2 do § 5 uchwały Nr IX/49/78 Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. Rozporządzenie to miało więc cechy niezbędne do przyjęcia, że jest to akt na podstawie którego utworzono park krajobrazowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2012 r. IV SA/Po 61/12 - niepubl.). Artykuł 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, stanowił jednocześnie delegację ustawową dla kontynuowania zakazów na obszarze Pomorskiego Parku Krajobrazowego w związku z obowiązywaniem rozporządzenia Nr 5/94 Wojewody Gdańskiego z dnia 8 listopada 1994 r. Nie zachodziła więc sytuacja, w której wymienione rozporządzenie obowiązywało bez ustawowego upoważnienia, a więc niezgodnie z art. 94 Konstytucji. W związku z powyższym nie można przyjąć, że na mocy art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, po dniu 3 sierpnia 2001 r. rozporządzenie Wojewody Gdańskiego przestało obowiązywać. Po tym terminie rozporządzenie obowiązywało nadal, a w związku z tym obowiązywał zakaz zabudowy w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifu regulowany tym rozporządzeniem. Tym samym, w momencie składania wniosku o ustanowienie warunków zabudowy w 2004 roku oraz przez cały późniejszy okres obowiązywał zakaz lokalizacji budowli w pasie 200 m od krawędzi

klifu, który to zakaz obejmował obszar, na którym położone są działki powodów. Rozporządzenie to przestało obowiązywać dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego.

Z powyższych względów skargę kasacyjną, zgodnie z art. 398¹⁴ k.p.c., jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, Sąd Najwyższy oddalił.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego uzasadnia art. 98 § 1 k.p.c. i § 13 ust. 4 pkt 1 w związku z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).