



Sygn. akt IV CSK 608/12

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 kwietnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Marta Romańska

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa M. G.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 12 kwietnia 2013 r.,  
skargi kasacyjnej powoda  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz  
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa  
kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów  
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

## Uzasadnienie

M. G. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody [...] kwoty 8 453 635 zł, z ustawowymi odsetkami, tytułem odszkodowania za ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości położonej w C. przy ul. Ż. Podstawę żądania stanowił art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008.25.150 ze zm. – dalej: „u.p.o.ś.”).

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 8 listopada 2011 r. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 2 904 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 16 września 2008 r. Na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2012 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił powództwo.

Powód jest właścicielem niezabudowanej nieruchomości położonej w C., składającej się z działek nr 147/2 i nr 148/1. Jako podstawę nabycia własności przez powoda wpisano w księdze wieczystej, co do działki nr 148/1 umowę zamiany z dnia 27 kwietnia 2000 r., w której wartość tej działki określono na 3 000 zł, a poza tym – prawomocne orzeczenie Sądu Rejonowego z dnia 11 marca 1991 r. Nieruchomość powoda leży w nadmorskim pasie o szerokości 200 m., licząc od podnóża brzegu klifowego. Wojewoda G. rozporządzeniem nr 5/94 z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu, określenia granic parków krajobrazowych i wyznaczenia wokół nich otulin oraz wprowadzenia obowiązujących w nich zakazów i ograniczeń (Dz. Urz. Woj. Gd. 1994, nr. 27, poz. 139 – dalej: „rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r.”) ustanowił na obszarze Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, obejmującego nieruchomość powoda, zakaz zabudowy (§ 3 ust. 1 pkt 7). Rozporządzenie to zostało znowelizowane rozporządzeniem nr 11/98 z dnia 3 września 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Gd. 1998, nr. 59, poz. 294) przez dodanie przepisu stanowiącego, że parki krajobrazowe utworzone uchwałami byłej Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. stają się parkami krajobrazowymi w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 1991.114.492 ze zm.). W dniu 16 czerwca 2006 r. weszło w życie rozporządzenie Wojewody P. nr 55/06 z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom.

2006, nr 58, poz. 1192 – dalej: „rozporządzenie z dnia 15 maja 2006 r.”), również ustanawiające zakaz zabudowy nieruchomości położonych w nadmorskim pasie o szerokości 200 m, licząc od podnóża brzegu klifowego (§ 3 ust. 1 pkt 8). W dniu 10 maja 2004 r. powód złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w związku z planowaną inwestycją: budową ośrodka konferencyjnego. Burmistrz W. decyzją z dnia 25 czerwca 2007 r. odmówił wydania decyzji o warunkach zabudowy. Odmowa była konsekwencją postanowienia Wojewody z dnia 31 stycznia 2007 r., odmawiającego „uzgodnienia inwestycji” ze względu na położenie nieruchomości w pasie objętym zakazem zabudowy na podstawie rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r. W związku z tą odmową powód wystąpił do Starosty P. o wypłacenie mu na podstawie art. 129 u.p.o.ś. odszkodowania w wysokości 11 500 000 zł. Decyzją z dnia 13 sierpnia 2008 r. Starosta P. umorzył postępowanie w sprawie odszkodowania, wyjaśniając, że odszkodowanie nie może być powodowi przyznane, gdyż rozporządzenie z dnia 15 maja 2006 r. nie wprowadzało zakazu zabudowy na nieruchomości powoda, a jedynie kontynuowało taki zakaz, wynikający już z rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, powództwo należało na podstawie art. 129 ust. 2 Pr. ochr. środ. uwzględnić co do kwoty 2 904 000 zł. Według tego Sądu, rozporządzenie z dnia 15 maja 2006 r. ustanawiało zakaz zabudowy nieruchomości nieistniejący w chwili jego wejścia w życie. Wcześniejsze rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r. utraciło moc obowiązującą z dniem 3 sierpnia 2001 r. na podstawie art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. 2001.3.21 – dalej: ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r.). Według art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. zachowywały moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r., jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., czyli nie dłużej niż do dnia 2 sierpnia 2001 r. W chwili wydania rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r. obowiązywał art. 37 ust. 1 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., który w celu ochrony przyrody dopuszczał ustanowienie zakazu zabudowy. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. uchyliła art. 37 ustawy o ochronie

przyrody z 1991 r. i wprowadziła do tej ustawy art. 26a, przewidujący możliwość wydania zakazu zabudowy na obszarze parku krajobrazowego (ust. 1 pkt 1). Zdaniem Sądu Okręgowego, rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r., zawierające zakaz zabudowy, jako akt wykonawczy do ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. utraciło, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., moc obowiązującą z dniem 3 sierpnia 2001 r. W okresie od 3 sierpnia 2001 r. do dnia wejścia w życie rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r. nie istniał więc zakaz zabudowy nieruchomości powoda. Na skutek zakazu jej zabudowy, wynikającego z rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r., jej wartość uległa, według ustaleń Sądu Okręgowego, obniżeniu o 2 904 000 zł, i taką kwotę Sąd Okręgowy na podstawie art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. zasądził od pozwanego ma rzecz powoda.

Zdaniem natomiast Sądu Apelacyjnego, który zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił powództwo, zakaz zabudowy wynikający z rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r. stanowił kontynuację zakazu zabudowy ustanowionego rozporządzeniem z dnia 8 listopada 1994 r., obowiązującym - zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. i art. 153 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2009.151.1220 ze zm.) – aż do dnia wejścia w życie rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r. Według art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów stawały się parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, pomnikami przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r.. Analogiczne rozwiązanie przyjęte zostało w art. 153 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. Sąd Apelacyjny uznał art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. – nawiązując do jego wykładni ugruntowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych – za przepis szczególny w stosunku do art. 11 tej ustawy. Gdyby bowiem dotychczasowe przepisy, określające formy ochrony przyrody, nie obowiązywały do czasu zastąpienia ich nowymi, art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. nie miałby sensu.

Skarżąc w całości wyrok Sądu Apelacyjnego powód, nawiązując do swych wcześniejszych twierdzeń, przytoczył jako podstawy kasacyjne naruszenie art. 7

i 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 129 ust. 2 w związku z art. 130 ust. 1 u.p.o.ś.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obowiązujący od 1 października 2001 r. art. 129 u.p.o.ś. stanowi w ust. 1, że jeżeli 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, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, a w ust. 2 - że właściciel nieruchomości w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z niej może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości; z roszczeniami tymi właściciel może – zgodnie z ust. 4 - wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Jak widać, w przytoczonej regulacji, inaczej niż w obowiązującym wcześniej art. 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1994.49.196 ze zm.), wyróżniono wyraźnie korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób i korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym jej przeznaczeniem oraz ustanowiono stosunkowo krótki, dwuletni termin dochodzenia przyznanych roszczeń. Jednocześnie w art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2001.100.1085) postanowiono, że roszczenia związane z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, powstałe przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed dniem 1 października 2001 r., przedawniają się z dniem 30 czerwca 2004 r. (zob. w związku z tym wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2009 r., I CSK 312/08, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2010 r., I CSK 86/10) oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2012 r., IV CSK 216/12).

Istotą sporu w niniejszej sprawie, na obecnym etapie postępowania, jest to, czy wydane na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. w pierwotnym brzmieniu rozporządzenie z dnia 15 maja 2006 r., przewidując w § 3

ust. 1 pkt 8 zakaz „lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego”, wprowadziło na obszarze swego obowiązywania, uzasadniające przewidzianą w art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. odpowiedzialność odszkodowawczą, ograniczenie, któremu nieruchomości położone na tym obszarze dotychczas nie podlegały, czy też jedynie podtrzymało, nie mogące uzasadniać odpowiedzialności przewidzianej w art. 129 ust. 2 u.p.o.ś., ograniczenie, któremu nieruchomości położone tam podlegały już z mocy rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r. (co do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 129 ust. u.p.o.ś. zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09 i cytowane w nim orzeczenia oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2012 r., IV CSK 28/12). Rozstrzygnięcie tej kwestii wymagało przede wszystkim określenia zasięgu czasowego obowiązywania rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r.: czy przestało ono obowiązywać dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r. – jak twierdzi pozwany i jak przyjął Sąd Apelacyjny, czy też już wcześniej – jak wywodzi powód i jak uznał Sąd Okręgowy.

Rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r. zostało wydane na podstawie art. 32 w związku z art. 24 ust.1-5, art. 26, 35 i 37 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowił, że wprowadzenie form ochrony przyrody, o których mowa w art. 26 i 28-31, następuje w drodze rozporządzenia wojewody, które określa nazwę obszaru lub obiektu, jego położenie, w miarę potrzeb otulinę oraz ograniczenia, zakazy i nakazy przewidziane w art. 37 ust.1. Artykuł 24 definiował w ust. 1 park krajobrazowy, a w ust. 4 i 5 regulował kompetencje wojewody do utworzenia w drodze rozporządzenia parku krajobrazowego i określenia w rozporządzeniu o utworzeniu parku krajobrazowego m.in. ograniczeń, zakazów i nakazów przewidzianych w art. 37 ust. 1. W myśl art. 37 ust. 1 ograniczenia i zakazy wprowadzone w odniesieniu do przyrody mogły w szczególności dotyczyć budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, linii komunikacyjnych, urządzeń lub instalacji (pkt 23).

Ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. został uchylony (art. 1 pkt 37), jednocześnie ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. (art. 1 pkt 25) dodano do ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. art. 26a,

stanowiący w ust. 1 pkt 1, 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. Po zmianie dokonanej z mocą od dnia 1 października 2001 r., przepis ten zabraniał w parku krajobrazowym „lokalizowania nowych obiektów zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska”. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r.: „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”, a według art. 11 tej ustawy: przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. w dotychczasowym brzmieniu zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w zakresie, w jakim nie są z nią sprzeczne, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Nie ma podstaw do akceptacji twierdzeń skarżącego, że w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r. utraciło moc stosownie do art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. już w dniu 3 sierpnia 2001 r. Należy podzielić ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2004 r., IV SA 1731/03, i 22 sierpnia 2006 r., IV SA/667/06 oraz wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia: 8 kwietnia 2008 r., II OSK 1885/07; 1 października 2008 r., II OSK 371/08; 11 marca 2009 r., II OSK 1220/08; 13 stycznia 2010 r., II OSK 1808/09; 21 października 2009 r., II OSK 1667/08) pogląd, za którym opowiedział się także Sąd Najwyższy, w wyrokach z dnia 27 czerwca 2012 r., IV CSK 28/12, i 12 października 2012 r., IV CSK 216/12, że art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. wykluczał – tak jak przyjął Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku - zastosowanie klauzuli derogacyjnej przewidzianej w art. 11 tej ustawy

w odniesieniu do form ochrony przyrody wymienionych w art. 7. Artykuł 7, podobnie jak art. 3 oraz 6 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., wyrażał zasadę ciągłości form organizacyjnych ochrony przyrody. Na podstawie wymienionych przepisów poszczególne formy ochrony przyrody, w tym parki krajobrazowe, utworzone na podstawie dotychczas obowiązującego prawa, stawały się formami ochrony przyrody w rozumieniu nowej regulacji prawnej. Uwzględniając to, że u podstaw poszczególnych form ochrony przyrody leżą określone akty prawne, ustalające szczegółowe zakazy i nakazy postępowania na danym obszarze, przyjęcie w art. 7 zasady ciągłości w odniesieniu do wymienionych w tym przepisie form ochrony przyrody, w tym do parków krajobrazowych, musiało oznaczać, inaczej niż przyjęto w art. 11, zachowanie tych aktów w mocy w ścisłym powiązaniu z nową regulacją aż do czasu zastąpienia ich nowymi aktami. Nie może istnieć forma ochrony przyrody bez kreującego ją aktu prawnego. Przyjęcie zatem bronionej przez skarżącego wykładni art. 7 i 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. powodowałoby konieczność wydawania po wejściu w życie tej ustawy na nowo wszystkich aktów prawnych ustanawiających poszczególne formy ochrony przyrody – w tym oczywiście także aktów tworzących parki krajobrazowe – a wyrażenie w art. 7 oraz art. 3 i 6 zasady ciągłości form organizacyjnych ochrony przyrody miało temu niewątpliwie przeciwdziałać. Należy zauważyć, że zasada ciągłości form organizacyjnych ochrony przyrody znalazła wyraz również w art. 153 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., zatem także wejście w życie tej ustawy nie mogło spowodować utraty mocy przez rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r.; co do tego nie pozostawiał wątpliwości zresztą również art. 157 wymienionej ustawy, stanowiąc, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie niniejszej ustawy.

Obowiązywanie rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., a później ustawy o ochronie przyrody z dnia 2004 r., aż do czasu zastąpienia go rozporządzeniem z dnia 15 maja 2006 r., miało więc podstawę ustawową, najpierw w art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., a następnie – w art. 153 ustawy o ochronie przyrody z dnia 2004 r. Niezależnie od tego należy się zgodzić z wyjaśnieniami Sądu Apelacyjnego, że zakaz zabudowy



przewidziany w § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r., mający w chwili jego ustanowienia podstawę w art. 37 ust. 1 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., mieścił się także w granicach upoważnienia do wprowadzenia ograniczeń dozwolonych w obowiązujących później przepisach: art. 26a ust. 1 pkt 1 tej ustawy w pierwotnym jego brzmieniu i w brzmieniu nadanym mu z mocą od 1 października 2001 r. oraz art. 17 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

Podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny przepisów art. 7 i 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. okazał się zatem bezzasadny.

Nie mają także uzasadnionych podstaw wywody skarżącego zmierzające do wykazania, że rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r. utraciło moc w wyniku wejścia w życie w dniu 17 października 1997 r. Konstytucji, wskutek niezgodności przepisów art. 24 i 37 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., powołanych jako podstawa ustanowionych w tym rozporządzeniu zakazów, z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z dominującym poglądem sądy mają wprawdzie kompetencję do samodzielnej oceny zgodności z normami konstytucyjnymi podustawowych aktów prawnych (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., III CZP 151/07; w OSNC-ZD 2008 nr D, poz. 121, tekst tej uchwały opublikowano z błędem: w jej uzasadnieniu chodzi oczywiście o „przepisy rangi podustawowej”, a nie o „przepisy rangi podstawowej”), mogłoby więc być dopuszczalne niezastosowanie przez sądy przepisów rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r. w razie stwierdzenia braku upoważnienia do wydania zawartych w nim zakazów w przepisach art. 24 i 37 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., interpretowanych w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (art. 94 Konstytucji). Zakazu zabudowy zawartego w tym rozporządzeniu nie można jednak zasadnie uznać za zakaz pozbawiony podstaw w interpretowanych w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji przepisach art. 24 ust. 4 i 5 i 37 ust. 21 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., a następnie – przepisach art. 26a tej ustawy w pierwotnym i zmienionym brzmieniu oraz art. 17 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., jak też przepisach art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. i art. 153 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

Gwarantowana w Konstytucji ochrona własności nie ma charakteru absolutnego. Może ona doznawać ograniczeń na określonych zasadach w oznaczonych sytuacjach. Według art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Stosownie zaś do art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać zarówno wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i przesłanki konstruujące ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Rozpatrywany zakaz, zawarty w rozporządzeniu z dnia 8 listopada 1994 r., jest niewątpliwie ze względu na jego podstawę ustawowym ograniczeniem własności. Ograniczenie to zostało wprowadzone w celu ochrony środowiska, a więc jednej z wymienionych w art. 31 ust. 1 Konstytucji wartości, mogących uzasadniać ograniczenie konstytucyjnie chronionych praw (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 1885/07). Nie ma przy tym podstaw do zakwestionowania konieczności wprowadzenia takiego ograniczenia z punktu widzenia tego celu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2011 r., II OSK 665/11). Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji, władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ograniczenia wynikające z rozporządzenia z dnia 8 listopada 1994 r. nie można również uznać za naruszające istotę prawa własności (co do zakazu naruszenia istoty prawa lub wolności por. powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego).

Wbrew zatem twierdzeniom skargi rozporządzenie z dnia 8 listopada 1994 r. obowiązywało aż do czasu wejścia w życie rozporządzenia z dnia 15 maja 2006 r., a zawarty w rozporządzeniu z dnia 15 maja 2006 r. zakaz zabudowy był

kontynuacją zakazu zabudowy ustanowionego w rozporządzeniu z dnia 8 listopada 1994 r.

W związku z tym, że art. 129 ust.2 u.p.o.ś. przyznaje odszkodowanie za szkodę spowodowaną wejściem w życie aktu prawnego wprowadzającego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, szkoda podlegająca naprawieniu na podstawie tego przepisu nie powstaje, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – kolejny akt prawa miejscowego utrzymuje dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. W konsekwencji bezzasadny okazał się także zarzut kasacyjny naruszenia art. 129 ust. 2 w powiązaniu z art. 130 ust. 1 u.p.o.ś., wskazującym, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić m.in. przez poddanie ochronie obszarów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, a o kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnął zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 §1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c. oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U nr 169, poz. 1417 ze zm.), a także art. 99 k.p.c. i § 6 pkt 7 oraz § 13 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U.2013.461).