



Sygn. akt III CSK 381/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)
SSN Mirosław Bączyk
SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa S. P.
przeciwko Gminie Miasta Zakopane
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 25 czerwca 2015 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt I ACa 253/14,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód S. P. pozwem z dnia 30 marca 2011 r. wniósł o zasądzenie od Gminy Miasta Zakopane kwoty 3.893.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za ograniczenie korzystania z działek nr ew. [...] i [...], a pismem procesowym z dnia 7 września 2012 r. - kwoty 213.887 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za ograniczenie korzystania z działek nr ew. [...] i [...] podnosząc, że szkoda została wyrządzona uchwałą Rady Miasta Zakopane o utworzeniu P., którą ustanowiono zakazy i ograniczenia na terenie obejmującym m.in. wskazane nieruchomości. Jako podstawę prawną powództwa wskazał art. 131 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Pozwana Gmina wniosła o oddalenie powództwa, podnosząc m.in. zarzut wygaśnięcia roszczenia na skutek naruszenia terminu zawitego oraz zarzut przedawnienia roszczenia na podstawie art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska.

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu wyrokiem z dnia 22 listopada 2013 r. zasądził na rzecz powoda kwotę 951.688 zł z ustawowymi odsetkami co do kwoty 737.801 zł od dnia 7 czerwca 2011 r. oraz co do kwoty 213.887 zł od dnia 11 października 2012 r. Sąd ustalił, że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej jako: MPZP), zatwierdzonym uchwałą nr VII/42/94 Rady Gminy Tatrzańskiej z dnia 17 listopada 1994 r., działki nr ew. [...], [...] położone były na terenie oznaczonym symbolem 6RP - tereny upraw polowych, w strefie ochrony krajobrazu i powiązań wizualnych, w której obowiązywał zakaz nowej zabudowy mieszkaniowej. Plan ten z mocy prawa przestał obowiązywać z dniem 31 grudnia 2003 r. Kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony uchwałą Rady m. Zakopane z dnia 25 października 2007 r. nr XVI/184/2007, który obowiązuje od dnia 14 lutego 2008 r., określa przeznaczenie działek nr ew. [...], [...] symbolem R - tereny rolne, na których obowiązuje zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych.

Zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zakopane, zatwierdzonym uchwałą nr XV/140/99 z dnia 15 grudnia 1999 r., działka obecny nr ew. [...] znajdowała się w strefie TOs („strefa terenów otwartych o średnim reżimie ochrony, do wykorzystania na cele turystyki i rekreacji, obejmująca tereny o szczególnych predyspozycjach, w tym tereny najkorzystniejsze do rozwoju rekreacji i sportów zimowych [pola narciarskie]”), a działka nr [...] częściowo we wskazanej strefie TOS, a częściowo strefie TOw („strefa terenów otwartych o wysokim reżimie ochrony przyrody [w tym ciągi i korytarze ekologiczne] i ograniczonymi zakresie wykorzystania dla turystyki i rekreacji, obejmująca tereny otwarte nieleśne wymagające ochrony (tereny źródłiskowe, podmokłe, zagrożone erozją i osuwiskami itp.)”).

Kolejno zapadały następujące uchwały Rady m. Zakopane dotyczące P.: (1) z dnia 27 czerwca 2006 r. nr XLIX/496/2006 w sprawie utworzenia P., która weszła w życie dnia 7 października 2006 r., (2) z dnia 28 września 2006 r. [...] o utworzeniu P., obejmującego m.in. obszar K.-A., oraz o uchyleniu uchwały z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie utworzenia P., która weszła w życie dnia 17 listopada 2006 r., (3) z dnia 1 marca 2007 r., nr VII/78/2007, która weszła w życie 20 kwietnia 2007 r., (4) z dnia 28 czerwca 2006 r., nr XII/128/2007 w sprawie zmiany uchwały z dnia 1 marca 2007 r. nr VII/78/2007, (5) z dnia 20 grudnia 2007 nr XVIII/216/2007 w sprawie zmiany uchwały z dnia 1 marca 2007 r. Wskazane uchwały wprowadzały lub zmieniały zakres zakazów i ograniczeń dla oznaczonych terenów, również dotyczące ich zagospodarowania i zabudowy. Zgodnie z „ustaleniami ogólnymi” w rejonie P. ochronie podlega krajobraz kulturowy i w tym celu zabrania się prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, budowlanej lub usługowej, które mogą prowadzić do zniszczenia historycznie ukształtowanej formy, skali i funkcji miasta, zniszczenia osi i otwarc widokowych, zniszczenia kompozycji zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i terenów otwartych oraz otwartych terenów rolnych z uwzględnieniem ustaleń szczególnych dla oznaczonych stref. Działek nr ew. [...] i [...], które były położone w Strefie I - „pas podreglowy i polan”, dotyczyły zmieniające się ograniczenia, w tym m.in. od 17 listopada 2006 r. - wykluczenie realizacji zabudowy kubaturowej sprzecznej z dotychczasowym historycznie ukształtowanym użytkowaniem terenu, za

wyjątkiem urządzenia zgodnego z MPZP dla przedmiotowego terenu, od 20 kwietnia 2007 r. - ograniczenie realizacji zabudowy sprzecznej z dotychczasowym historycznie ukształtowanym użytkowaniem terenu, za wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego lub MPZP, od wejścia w życie uchwały z dnia 28 czerwca 2007 r. - ograniczenie realizacji zabudowy sprzecznej z dotychczasowym historycznie ukształtowanymi użytkowaniem terenu, za wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego lub MPZP albo ostateczną decyzję o warunkach zabudowy wydaną przed dniem 16 listopada 2006 r. Utworzenie P. skutkowało obowiązkiem uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Powód, będący deweloperem, umową z dnia 4 sierpnia 2004 r. nabył od M.M. własność niezabudowanych działek nr ew. [...] i [...] o powierzchni 0.6198 ha, położonych na obszarze K.-A., za cenę 1.387.336 zł z zamiarem realizacji inwestycji mieszkaniowej. W dniu 25 lipca 2005 r. na wniosek zbywcy zatwierdzono projekt budowy i udzielono mu pozwolenia na budowę dla inwestycji obejmującej dwa zespoły budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej. W dniu 20 października 2005 r. decyzja została przeniesiona na nabywcę. W tym dniu powód wystąpił o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu co do trzech budynków wielomieszkaniowych, potem ograniczył wniosek do dwóch budynków wielomieszkaniowych, jednego złożonego z trzech, a drugiego z czterech segmentów. Każdy z segmentów miał mieścić po trzy mieszkania na trzech kondygnacjach. Postępowanie administracyjne wydłużało się, ostatecznie zostało zawieszone do czasu uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do tego czasu zapadły trzy decyzje odmowne, uchylone w postępowaniu odwoławczym. Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z dnia 28 września 2006 r. poleciło Burmistrzowi m. Zakopane przeprowadzenie dodatkowego postępowania i zwrócenie się w celu uzupełnienia dowodów do Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Starosty Tatrzańskiego, Geologa Powiatowego, Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, Wojewody Małopolskiego i Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy. Przed zawieszeniem postępowania z powodu

konieczności uchwalenia nowego MPZP jedynie Wojewoda Małopolski wydał opinię pozytywną, ograniczoną do potwierdzenia zachowania wymogów ochrony przyrody w związku z posadowieniem inwestycji na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu Województwa Nowosądeckiego.

Pomimo utraty z dniem 21 listopada 2005 r. ważności decyzji z dnia 21 listopada 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz toczącego się postępowania administracyjnego, dotyczącego wydania takich warunków dla innej inwestycji, powód równolegle rozpoczął i kontynuował budowę, częściowo niezgodnie z pozwoleniem na budowę z dnia 25 lipca 2005 r. Państwowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zakopanem postanowieniem 28 lutego 2006 r. wstrzymał prowadzenie robót, a decyzją z dnia 13 kwietnia 2006 r. nałożył obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, który ostatecznie został zatwierdzony w dniu 5 marca 2008 r. Inwestycja obejmująca dwa budynki murowane wolnostojące w niskiej zabudowie wielorodzinnej z wyodrębnionymi samodzielnymi lokalami mieszkalnymi została zrealizowana. Podział nieruchomości na działki nr ew. [...], [...], [...], [...] został zatwierdzony decyzją z 29 stycznia 2010 r. Zabudowa posadowiona jest na obecnych działkach nr ew. [...], [...]. W granicach P. znajduje się część nieruchomości o powierzchni 0.5048 ha, poza - 0.1150 ha pokrywająca się z terenem zrealizowanej inwestycji.

Powód dwukrotnie wystąpił do Starosty Tatrzańskiego o odszkodowanie za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości spowodowane wydaniem uchwały o utworzeniu P., uzyskał decyzje odmowne, uzasadnione m.in. przekroczeniem terminu z art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska. W ocenie Sądu Okręgowego zastosowanie w sprawie ma ogólny termin przedawnienia z art. 118 k.c.

Sąd pierwszej instancji uznał powództwo za uzasadnione w części. Stwierdził, że „bezsprzecznie” wprowadzenie P. oraz nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiły powodowi realizację inwestycji „od początku polegającej na zabudowie”. Przyjął, że z okoliczności faktycznych i z zasady dobrego sąsiedztwa wynikała możliwość zabudowy nieruchomości także w okresie, gdy plan nie obowiązywał. Stwierdził, że powód dochował aktów

staranności, gdyż upewnił się na podstawie rozmów przeprowadzonych w urzędzie miasta, że będzie dysponował możliwością „inwestycyjnego wykorzystania upatrzonych terenów”, a późniejsze działania władz miasta Zakopane nie mogą się spotkać z aprobatą, gdyż z urzędu wiadomo mu o stosowaniu polityki przedłużania procedur o wydanie warunków zabudowy lub wydawania decyzji odmownych, które „nie do końca były słuszne, o czym świadczą decyzje nadzorcze zapadłe w sprawie powoda”. Wskazał, że w granicach zakreślonych art. 140 k.c., właściciel nie jest ograniczony w sposobach korzystania z nieruchomości, a zmianom wprowadzanym przez władze publiczne musi towarzyszyć racjonalne uzasadnienie oraz odwołanie do interesu społecznego. Sąd ocenił, że „gdyby nieruchomość powoda nie została objęta parkiem kulturowym nie istniałaby konieczność objęcia jej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Gdyby nie było miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zostałyby wprowadzone ograniczenia w zabudowie - powód miałby możliwość realizacji zamierzonej inwestycji budowlanej na swoim gruncie”. Podzielił stanowisko powoda, że należy opierać się „na możliwym, tj. potencjalnym sposobie wykorzystania działki, nie zaś jej konkretnym i faktycznym wykorzystaniu, ponieważ może ono ulec zmianie w związku z licznymi czynnikami”. Ocenił, że „grunt co do którego istnieje chociażby teoretyczna, hipotetyczna możliwość zabudowy, nawet dopiero po przekwalifikowaniu, przedstawia wartość wyższą od gruntu, który *a priori* spod takiego sposobu korzystania został wyjęty”. Przyjął, w oparciu o zeznania świadka, że nie są prawdziwe twierdzenia pozwanego o braku w okolicy podobnych budynków gdyż w istocie są tam budynki wielorodzinne, mimo że większość z nich jest uważana za jednorodzinne. Ustalił, że plan projektu zabudowy, przedstawiony przez powoda w toku postępowania i będący przedmiotem opinii biegłego, został przerobiony i nie odpowiada złożonemu w postępowaniu administracyjnym dotyczącym warunków zabudowy. Zdaniem Sądu skutek utworzenia P. wprowadzono zakaz prowadzenia inwestycji budowlanych i w związku przyczynowym z nim pozostaje szkoda powoda polegająca na obniżeniu wartości nieruchomości. Wyliczył ją w odniesieniu do całej nieruchomości na kwotę 951.688 zł „oddającą stopień, w jakim brak możliwości zabudowy wpływał na obniżenie potencjalnej wartości działki”. Stwierdził, że nie kieruje się obecnym podziałem na działki ewidencyjne oraz ich

wykorzystywaniem, ponieważ są to okoliczności wtórne, które nie powinny być uwzględnione, skoro szkoda wynikała ze zdarzeń z lat 2004-2006 nie dotyczy stanu po podziale działek w 2010 r. Wskazał z jednej strony, że pozwany nie zgłosił „zarzutu potrącenia z tego powodu, że powód w istocie realizuje na działce inną inwestycję pod postacią domów jednorodzinnych”, z drugiej - że powód nabył działki za cenę 1.387.336 zł, wyłączenie spod zabudowy dotyczy 81% ich powierzchni, odszkodowanie stanowi ok. 69% uiszczonej ceny i jest adekwatne do poniesionej szkody, skoro powód faktycznie zrealizował inwestycję budowlaną. Sąd powołał jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 17 ustawy o ochronie zabytków oraz art. 131 ustawy o ochronie środowiska.

Wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji poprzez oddalenie powództwa i oddalił apelację powoda w całości. Częściowa zmiana podstawy faktycznej rozstrzygnięcia dotyczyła odmiennej oceny ustaleń dotyczących zabudowy gruntów sąsiednich, jako bezpodstawnie opartych na zeznaniach świadka zamiast dokumentach i pozostających w sprzeczności z planami, zaniechania przy ocenie aktów staranności powoda nie sprawdzenia możliwości inwestycyjnego wykorzystania nieruchomości w obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zakopane oraz pominięcia istnienia wcześniejszej decyzji o warunkach zabudowy. Sąd uznał za bezzasadny zarzut dotyczący błędnego ustalenia linii i obszaru zabudowy, podnosząc, że należy to do kompetencji organu administracyjnego. Nie podzielił także stanowiska odnoszącego się do zasady „dobrego sąsiedztwa” wskazując na wydawanie kilku negatywnych decyzji o warunkach zabudowy, brak podobnej zabudowy w sąsiedztwie, dysponowanie przez powoda decyzją o warunkach zabudowy i zrealizowanie zgodnie z nią inwestycji. Sąd Apelacyjny stwierdził, że „projekt decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy oraz wydane w toku postępowania postanowienie innego organu o charakterze opiniującym nie może stanowić podstawy do ustalenia przeznaczenia nieruchomości w terenie oraz stanowić przyczyny do występowania z roszczeniem odszkodowawczym”. Za uzasadniony uznał ponadto zarzut dotyczący naruszenia art. 228 § 2 k.p.c. na skutek przyjęcia faktów znanych sądowi z urzędu jako podstawy ustaleń,

bez wskazania ich stronom na rozprawie. Odnosząc się do podstawy prawnej rozstrzygnięcia stwierdził, że art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska (dalej jako: p.o.ś.) określa termin zawity, a nie termin przedawnienia, niemniej ostatecznie prawidłowo przyjęto, że nie miał on zastosowania, a zarzut przedawnienia jest chybiony. Podzielił zarzut błędnej wykładni art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej jako: u.o.z.o.n.z.) w zw. z art. 131 ust. 1 i 2 p.o.ś. stwierdzając, że „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości” nie można opierać na przewidywanym uzyskaniu w nieokreślonym czasie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy terenu, który został w trakcie postępowania administracyjnego objęty parkiem kulturowym. Przewidywania takie mają charakter hipotetyczny i są niepewne. Sąd wskazał następnie na prowadzenie przez powoda inwestycji niezgodnie z pozwoleniami oraz pewność, że właściciele sąsiednich nieruchomości, którzy już poprzednio sprzeciwiali się jej, byłiby stronami przyszłych postępowań i skutecznie uniemożliwiliby, co najmniej do czasu uchwalenia MPZP, uzyskanie przez powoda zarówno decyzji o warunkach zabudowy terenu jak i pozwolenia na budowę „niwecząc realizację teoretycznie zamierzonej przez powoda inwestycji”. Dopiero zaś przez takie decyzje „zostałby stworzony nowy stan prawny nieruchomości”, mogłaby być ona wykorzystywana dla celów budowlanych oraz powstałaby podstawa dochodzonego roszczenia. Sąd stwierdził następnie, że „zastosowanie art. 17 ust. 2 u.o.z.o.n.z. w zw. z art. 131 - 134 ust. 1 i 2 p.o.ś. nie mogło mieć w sprawie istotnego zastosowania”. Wskazał, że co do działek nr [...] i [...] „nie ma mowy o możliwości korzystania z przedmiotowego terenu na zabudowę mieszkaniową”, a wręcz przeciwnie powinna być ona wykorzystywana w celach turystycznych i rekreacyjnych. Odwołał się przy tym do Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zakopanego, które wprawdzie nie miało mocy wiążącej „co do wykorzystywania terenu”, ale nie pozostawało bez wpływu na możliwość uzyskania przez powoda wnioskowanych decyzji. Przyjął, że MPZP obowiązujący w latach 1994-2003, późniejszy MPZP oraz wskazane Studium z 1999 r., które „nie pozwalały na realizację inwestycji zamierzonej przez powoda i nie zmieniły przeznaczenia (sposobu korzystania) jego nieruchomości”, powinny być brane pod uwagę „z pewnością przy ocenie zasadności zgłoszonego roszczenia”.

Sąd wskazał następnie, że Sąd pierwszej instancji „bezkrytycznie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami przyjął, jakoby sposób korzystania z nieruchomości stanowił, jak to określił powód, abstrakcyjny model własności opisany w Konstytucji RP i art. 140 k.c. Rozumowanie takie konstruujące w istocie efemerydę prawną dla potrzeb uzasadnienia podstawy dochodzonego roszczenia, narusza zasady wykładni językowej i systemowej wskazywanych uregulowań”. Skoro bowiem ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu wynika z MPZP, a w jego braku z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to „w tej sytuacji tworzenie na zasadach hipotezy, w oparciu możliwość uzyskania decyzji, abstrakcyjnego modelu własności nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego”. Sąd podzielił ponadto zarzut apelacji dotyczący naruszenia art. 63 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego pominięcie i przyjęcie, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy rodzi prawa do terenu i pozwoliłaby powodowi na rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, wskazując że decyzja taka może być wydana również na wniosek osoby trzeciej i służy uzyskaniu informacji co do dopuszczalności zamierzenia inwestycyjnego. Z tych przyczyn uznał, że nie znajduje uzasadnienia faktycznego i prawnego oparcie się przez Sąd Okręgowy wyłącznie na zamierzeniu budowlanym planowanym przez inwestora.

Sąd wskazał również na wadliwe przyjęcie istnienia związku przyczynowego pomiędzy uchwałą o utworzeniu P. a brakiem decyzji o warunkach zabudowy, stwierdzając że do czasu jej podjęcia decyzja w tym przedmiocie nie została wydana. Odwołał się do wielokrotnych odmów wydania warunków zabudowy „na preferowanych warunkach” i stwierdził, że w takiej sytuacji powód co najwyżej mógłby dochodzić roszczeń w oparciu o art. 417¹ § 3 k.c., czego nie uczynił, a sąd był związany żądaniem pozwu. Wskazał w dalszych obszernych wywodach, że gdyby przyjąć iż powód uczynił to poprzez użycie w uzasadnieniu pozwu sformułowania o „nie uzyskaniu warunków zabudowy z przyczyny opieszałości Urzędu Miasta oraz wydania uchwały o utworzeniu P.” to i tak bezskutecznie, gdyż nie przedstawił prejudykatu w postaci orzeczenia sądu administracyjnego wydanego na skutek skargi na bezczynność (art. 3 § 2 p.p.s.a.) lub orzeczenia

organu wyższego stopnia wydanego na skutek zażalenia na nie załatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 k.p.a.).

Powód wniósł od orzeczenia Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną, opartą na obu podstawach wskazanych w art. 398 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego zarzucił błędną wykładnię:

- art. 140 k.c., art. 4 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 2 pkt 1, art. 59 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane;
- art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1, art. 59 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane;
- art. 4 ust. 1 i 2, art. 9 ust. 1, 4 i 5 i art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
oraz niewłaściwe zastosowanie:
- art. 4 ust. 1 i 2, art. 9 ust. 1, 4 i 5 i art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 2 i art. 87 ust. 2 Konstytucji RP;
- art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska i art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- art. 361 § 2 k.c.

Wskazując na podstawę naruszenia przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, powołał: art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 131 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska i art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 1 ust. 1 pkt 2, art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; art. 244 k.p.c.; art. 245 k.p.c.; art. 278 § 1 i art. 382 k.p.c.; art. 316 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 2 i 45 Konstytucji RP.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie zwrotu kosztów.

Sąd Najwyższy zważył:

W pierwszym rzędzie wskazać należy, że skarga kasacyjna, składająca się z 68 stron, nie spełnia standardów wyznaczonych przepisem art. 398 k.p.c. Polski proces cywilny opiera się na zasadzie dwuinstancyjności, a skarga kasacyjna stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia. Jej celem nie jest zatem ponowna weryfikacja prawidłowości podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, ani usuwanie wszystkich wad orzeczeń. Pozbawienie stron zdolności postulacyjnej i wprowadzenie obowiązkowego zastępstwa procesowego miało służyć zapewnieniu wysokiego poziomu pism procesowych przedstawianych Sądowi Najwyższemu. Winny być one sporządzane z odpowiednią starannością, zwięźle i odnosić się do istoty sprawy. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych powinno być rzeczowe, jasne i emocjonalnie neutralne, a liczne, podnoszone ponad potrzebę zarzuty oraz rozwlekłe rozważania i argumenty, zajmujące wiele stron, powtarzane i akcentowane w różnych miejscach uzasadnienia, z reguły odbierają skardze kasacyjnej siłę przekonywania i osłabiają jej procesową skuteczność (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2013 r., III CSK 311/13, OSNC 2014, nr 7-8, poz. 83). Nieprawidłowe jest w szczególności prowadzenie polemiki ze stanowiskiem sądu drugiej instancji opartej na własnej, jednostronnej wersji stanu faktycznego i jego ocenie prawnej, czy przedstawianie swoistego komentarza do uzasadnienia wydanego orzeczenia. Sąd Najwyższy kolejny raz podkreśla, że nie każdy zarzut może być podstawą kasacyjną, gdyż jest nim tylko wówczas, gdy dotyczy naruszenia przepisów, o których mowa w art. 398³ k.p.c.

Zgodnie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. naruszenie przepisów prawa procesowego może stanowić skuteczną podstawę kasacyjną, gdy zostanie wykazany jego związek z rozstrzygnięciem sprawy. Polega on nie tylko na tym, że dane uchybienia bezpośrednio lub pośrednio miały lub mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy ale i że były tego rodzaju lub wystąpiły w takim natężeniu,

że ukształtowały lub mogły ukształtować treść zaskarżonego orzeczenia. Naruszone przepisy muszą mieć ponadto charakter istotny. Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę, że niedopuszczalne jest pośrednie kwestionowanie w skardze kasacyjnej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia pod pretekstem dopuszczenia się przez sąd uchybień procesowych, nadto w sposób właściwy dla postępowania apelacyjnego z powołaniem jedynie naruszeń przepisów odnoszących się do postępowania przed sądem pierwszej instancji, które mają zastosowania tylko odpowiednio, a nie wprost (art. 391 § 1 k.p.c.). Przedmiotem zaskarżenia powinny być tylko te przepisy, które były źródłem obowiązków lub uprawnień jurysdykcyjnych w danej sprawie (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2008 r., I CSK 70/08). W przedmiotowym wypadku nie można podzielić większości zarzutów omawianej skargi i powołanych dla ich uzasadnienia stwierdzeń i ocen jako nieprecyzyjnych, pozostających poza istotą sporu bądź zawierających oczywiście bezpodstawne supozycje, pomijające istotę sprawy i naruszające reguły logiki prawniczej poprzez oparcie wniosków na błędnych przesłankach. Przykładami takich wadliwości jest m.in. zarzut naruszenia art. 244 § 1 k.p.c. oparty na twierdzeniu, że postanowienie Wojewody Małopolskiego z dnia 13 listopada 2006 r. powinno stanowić podstawę ustalenia przeznaczenia nieruchomości i wykazania w jaki sposób powód mógłby korzystać z niej po wygaśnięciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz podstawę uwzględnienia powództwa, podczas gdy Wojewoda wydał opinię pozytywną ograniczoną jedynie do potwierdzenia zachowania wymogów ochrony przyrody w związku z zamiarem posadowieniem inwestycji na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu Województwa Nowosądeckiego, ponadto było to jedno z sześciu wymaganych uzgodnień, zarzut naruszenia art. 245 k.p.c. poprzez dowolne twierdzenie, że wewnętrzny dokument postępowania administracyjnego w postaci projektu decyzji powinien być traktowany jako opinia osoby posiadającej wiadomości specjalne, tj. biegłego, potwierdzająca, że powód mógł zrealizować zamierzoną przez siebie inwestycję, brak konsekwencji i sprzeczność wewnętrzna zarzutów wskazujących z jednej strony na konieczność ustalenia hipotetycznego stanu faktycznego (w zakresie zgodnym z twierdzeniami powoda) i niedopuszczalność hipotetycznych ustaleń (w zakresie niezgodnym

z twierdzeniami powoda). Chybiona jest również omawiana podstawa kasacyjna wskazująca na naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Jak zgodnie stwierdza judykatura i piśmiennictwo prawnicze sporządzenie przez sąd drugiej instancji uzasadnienia orzeczenia nie odpowiadającego wymaganiom, stawianym przez wymieniony przepis, może wyjątkowo wypełniać podstawę kasacyjną przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. Ma to miejsce wówczas, gdy skutek uchybienia wymaganiom określającym zasady motywowania orzeczeń nie poddaje się ono kontroli kasacyjnej, w szczególności gdy uzasadnienie nie ma wszystkich koniecznych, elementów, bądź zawiera takie braki, które ją uniemożliwiają (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83, z dnia 26 listopada 1999r., III CKN 460/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 100, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, nie publ., z dnia 16 stycznia 2006 r., V CK 405/04, nie publ., z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, nie publ., z dnia 21 marca 2007 r., I CSK 458/06, nie publ.). Tak daleko idące wady uzasadnienia nie występują, a ocena prawidłowości rozstrzygnięcia jest możliwa.

W zakresie podstawy naruszenia prawa materialnego oczywistą wadą skargi kasacyjnej jest powoływanie przepisów, które nie były podstawą rozstrzygnięcia, gdyż art. 398 § 1 pkt 1 k.p.c. wyraźnie odwołuje się tylko do takich przepisów oraz do postaci ich naruszeń polegających na błędnej wykładni lub niewłaściwym zastosowaniu. Dotyczy to m.in. powołania licznych przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Alternatywa zawarta w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. oznacza również, że w zasadzie nie jest możliwe jednoczesne uchybienie tym samym przepisom prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, ponieważ są to dwie różne postacie naruszenia i każda z nich wymaga odrębnego wykazania. Skarga, powołując się na obie, nie określa w jakim kontekście, relacji wzajemnej i etapie stosowania prawa równolegle miałyby do nich dojść. Jak wskazuje judykatura skuteczne powołanie się na tak sprecyzowany zarzut wymaga przedstawienia odpowiedniego rozumowania i argumentacji potwierdzającej istnienie omawianej zależności. Krytycznie należy ponadto ocenić, w ramach wskazanej podstawy procesowej, wielokrotne przytaczanie tych samych

przepisów oraz formułowanie zarzutów z jednoczesnym powołaniem wielu przepisów regulujących inne zagadnienia prawne i nie pozostających z sobą w relacji wymagającej łącznego zastosowania. Zbędne było również zamieszczanie wywodów o charakterze polemicznym i omawianie konstrukcji prawnych nieadekwatnych do podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia.

Z tych względów Sąd Najwyższy uznał za niecelowe odnoszenie się kolejno do zarzutów powołanych w skardze i ograniczył się do oceny tych, które legły u podstaw wydania orzeczenia kasatoryjnego.

Istota problemów występujących w obecnej sprawie dotyczy po pierwsze zakresu prawa własności, zwłaszcza granic uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości po utracie mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po drugie odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za ograniczenia prawa własności wynikające z utworzenia parku kulturowego, po trzecie rodzaju i zakresu szkody wynikającej z tych ograniczeń, w szczególności czy ma ona charakter obiektywny czy też powinna być każdorazowo ustalana w odniesieniu do indywidualnych zamierzeń inwestycyjnych właściciela.

Przystępując do rozważań wskazać należy, że jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny prawo własności wprawdzie stanowi najpełniejsze prawo majątkowe, ale nie może być traktowane jako prawo niczym w swej treści nie ograniczone (*ius infinitum*). Służy ono bowiem nie tylko podmiotowi, będącemu jego dysponentem, ale i pełni funkcje ogólnospołeczne, zatem ochrona nie ma charakteru absolutnego, a jej zakres każdorazowo należy ustalać z uwzględnieniem stosunków społeczno-gospodarczych, od których zależy faktyczna treść prawa własności oznaczonej rzeczy. Konsekwentnie uznać trzeba, że prawna ochrona własności nie przysługuje w granicach wykraczających poza art. 64 Konstytucji, art. 140 k.c. oraz przepisy ustaw szczególnych. Niemniej ograniczenia prawa własności muszą być określone w ustawie, ponadto są dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim nie naruszają jego istoty i tyle, o ile są niezbędne dla realizacji celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom skargi brak podstaw do przyjęcia, że jej przepisy obejmują gwarancję skutecznego żądania i realizacji wykorzystania terenu zamierzonego przez właściciela (por. wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 1127/05). Jedno z ustawowych ograniczeń prawa własności wynika stąd, że w interesie ogółu przekazano jednostkom samorządu terytorialnego (gminom) uprawnienia do kształtowania polityki przestrzennej, realizowane poprzez ogólne i indywidualne akty władztwa planistycznego. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. 2015 r., poz. 199) - dalej jako: p.z.p., przyjmując za podstawę działań ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Polityka przestrzenna gminy określana jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a pozostałe kompetencje wykonywane poprzez wydawanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego. Oba te dokumenty planistyczne są ściśle powiązane, gdyż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów (art. 9 ust. 4 p.z.p.). Jeżeli na danym terenie brak MPZP właściwym dokumentem planistycznym jest decyzja o warunkach zabudowy, określana w piśmiennictwie prawniczym jako jego surogat. Wydanie takiej decyzji jest możliwe jedynie w razie spełnienia wymogów szczegółowo oznaczonych w art. 61 p.z.p., do których należy m.in. przewidziana w ust. 1 pkt 1 tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, wyznaczająca punkt odniesienia do ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2015 r., II OSK 222/14). Są one sprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 61 ust. 6 i 7 p.z.p. W tym stanie rzeczy chybiony jest zarzut skargi kasacyjnej, że brak ciągłości działań planistycznych, spowodowany utratą mocy MPZP, oznacza możliwość realizacji w nieograniczony sposób „abstrakcyjnego modelu prawa własności” oraz że „prawo własności wróciło do pierwotnej, niczym nie ograniczonej postaci”. Dla uzyskania

pozwolenia na budowę niezbędne jest bowiem wcześniejsze uzyskanie swoistej promesy jego wydania w postaci decyzji o warunkach zabudowy, która w oparciu o obowiązujące przepisy rozstrzyga o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie ponadto określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Zauważyć ponadto należy, że nieruchomość objęta dotąd planem zagospodarowania nie zmienia swego przeznaczenia z datą utraty jego mocy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, nie publ.).

Odnosząc się do zasad oraz podstaw odpowiedzialności organów władzy publicznej za ograniczenia prawa własności podkreślić trzeba, że gwarancyjny charakter przepisów Konstytucji oznacza, że nie mogą być one stosowane bezpośrednio jako samoistna podstawa rozstrzygnięcia, niemniej są uwzględniane przy wykładni i stosowaniu przepisów ustaw, które muszą pozostawać z nimi w zgodzie. Również art. 140 k.c. nie stanowi samodzielnej podstawy do formułowania i dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Ustawodawca w wielu ustawach wprowadził samodzielne reżimy odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności wynikające z różnych źródeł i podstaw prawnych (ustaw, aktów administracyjnych, deliktów, zdarzeń prawnych), które odmiennie wyznaczają przesłanki odpowiedzialności, sposób i wysokość ustalania szkody, podmioty odpowiedzialne, sposób i terminy dochodzenia roszczeń. Wykonywanie w interesie ogółu funkcji publicznych, mających oparcie w ustawie, jest działaniem o charakterze legalnym, co do którego wyłączona jest bezprawność, ale stanowi ono przesłankę odpowiedzialności majątkowej w wypadku wyrządzenia szkody. Nie ma jednak wówczas zastosowania zasada konstytucyjnej odpowiedzialności władzy publicznej, oparta na art. 77 Konstytucji, włącznie z wywodzoną z niego regułą odpowiedzialności obiektywnej zapewniającej pełne pokrycie szkody. Jakkolwiek ograniczenie prawa własności następuje na podstawie norm prawa publicznego i w ramach stosunku administracyjno-prawnego, odszkodowanie ma charakter cywilnoprawny. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej powstaje bądź w następstwie wydania aktu administracyjnego (decyzji) bądź wynika wprost z ustawy, przy czym

ustawodawca każdorazowo samodzielnie określa prawnie relewantny uszczerbek i, odstępując od zasad wynikających z art. 361 i art. 363 k.c., zakres kompensacji włącznie z jej ograniczeniem albo wyłączeniem. I tak art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, a gmina może zaoferować nieruchomość zamienną. Ponadto, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, właściciel, który nie skorzystał z innych uprawnień zbywając ją może żądać odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. W myśl art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.) jeżeli w związku z wprowadzeniem ograniczeń związanych z ochroną zasobów środowiska, w tym w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części albo odszkodowania za poniesioną szkodę, przy czym szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (jedn. tekst: Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.) stwierdza natomiast, że rada gminy, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej, a wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Uchwała o utworzeniu parku określa jego nazwę, granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia dotyczące: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych

znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, składowania lub magazynowania odpadów. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Odesłanie to dotyczy jedynie przepisów regulujących dwuetapowy, tj. administracyjno-sądowy tryb dochodzenia odszkodowania, zasady i tryb żądania wykupu nieruchomości, ustalenia wartości nieruchomości i wysokości odszkodowania oraz podmioty zobowiązane do jego wypłaty, odwołując się w tym przedmiocie do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wskazane różnice rozwiązań ustawowych mają charakter znaczący i w odniesieniu do parku kulturowego prowadzą do wniosku, iż jakkolwiek konsekwencją jego utworzenia jest obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 6 u.o.z.o.n.z.), to roszczenia dochodzone na podstawie omawianej ustawy nie obejmują takich następstw zakazów i ograniczeń wprowadzonych planem, które nie mieszczą się w granicach wyznaczonych art. 17 ust. 1 pkt 1-4 u.o.z.o.n.z. lub wykraczają poza treść uchwały o utworzeniu parku kulturowego (i odpowiednio o jego zmianie). Wykładnia językowa tego przepisu, w szczególności zamieszczenie w nim zwrotu „na skutek”, nakazuje przyjąć, że źródłem przedmiotowych zakazów i ograniczeń musi być treść uchwały. Jeżeli zatem MPZP uchwalony po utworzeniu parku kulturowego przewiduje również inne zakazy i ograniczenia dotyczące jego obszaru to ewentualne roszczenia z nich wynikające mogą być dochodzone tylko w reżimie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto, skoro uprawnienie do kompensaty następstw omawianej ingerencji ogranicza się do terenu parku, to niedopuszczalne jest występowanie na podstawie art. 17 ust. 2 u.o.z.o.n.z. z roszczeniami dotyczącymi gruntu znajdującego się poza jego granicami także wówczas, gdy w dacie utworzenia parku wraz z gruntem objętym ograniczeniami stanowił jedną nieruchomość.

Z uwagi na samodzielność zdarzeń sprawczych i podstaw odpowiedzialności oraz zamknięcie związku przyczynowego w dacie wyrządzenia szkody,

odpowiadającej terminowi wejścia w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego, wykluczyć należy również wielocłonowy związek przyczynowy pomiędzy ograniczeniami wprowadzonymi w niej a tymi, które wynikały z treści uchwalonego później miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poza zakresem rozważań Sądu w obecnym postępowaniu pozostaje zagadnienie czy zbieg roszczeń, dochodzonych w oparciu o ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miałby charakter kumulatywny (z wyłączeniem odszkodowania prowadzącego do wzbogacenia) czy alternatywny. W okolicznościach niniejszej sprawy wyraźne ograniczenie podstawy faktycznej i prawnej powództwa oraz popieranie jej w postępowaniu odwoławczym i kasacyjnym przemawiają bowiem za przyjęciem związania sądu i zaniechaniem oceny możliwości przyznania powodowi ochrony prawnej na innej, jak powołana przez niego, podstawie prawnej (por. m.in. nie publikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1999 r., III CKN 407/98, z dnia 25 kwietnia 2008 r., II CSK 613/07, z dnia 15 kwietnia 2003 r., V CKN 115/01, z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 9/13).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny skutki legalnego wyrządzenia szkody „ze względu na swoją istotę, cel i sens społeczny ograniczenia tego rodzaju nie zawsze wymagają kompensacji i w rzeczywistości nie zawsze są kompensowane w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tymi ograniczeniami” (por. wyroki z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4, z dnia 21 czerwca 2005 r., P25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65). Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy ograniczenia nie pozbawiają właściciela możliwości innego korzystania z rzeczy, rozporządzania nią i pobierania pożytków, zatem nie naruszają istoty prawa własności. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie ogranicza zakres odpowiedzialności odszkodowawczej. Obowiązek naprawienia szkody na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.n.z., odnosi się jedynie do sposobu korzystania z nieruchomości. Samodzielność normy art. 17 u.o.z.o.n.z. i oznaczenie w niej zakresu naruszeń oraz szkody podlegającej naprawieniu odmiennie jak w art. 129 ust. 1 i 2 *in fine* p.o.ś. lub art. 36 ust. 1 i 3 p.z.p., przemawiają za uznaniem, że w zakresie następstw utworzenia parku kulturowego ustawodawca wyłączył,

przewidziane w tych przepisach, odszkodowanie za „uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości” oraz kompensację szkody obejmującą obniżenie (zmniejszenie) jej wartości. Nie ma podstaw do przyjęcia, że w tym przedmiocie występuje luka wymagająca usunięcia poprzez zastosowanie wykładni rozszerzającej bądź analogii, bowiem zasadą jest, że akty prawne przewidujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej ustawy wprowadzają jej ograniczenia albo wyłączenia, w tym poprzez samodzielnie, odmienne od zasad wynikających z art. 361 i 363 k.c., określenie prawnie relewantnego uszczerbku i zakresu jego kompensacji odszkodowaniem. Pojęcie „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń” w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.z.o.n.z. należy wyklądać jako takie wkroczenie w prawo własności które, w chwili wejścia w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego, zmieniło zakres aktualnego i dopuszczalnego, w znaczeniu „zgodnego z prawem”, użytkowania nieruchomości w sposób całkowity (zakaz) lub częściowy (ograniczenia). Sąd Najwyższy podziela zatem interpretację podobnego zwrotu, zawartego w art. 36 ust. 1 p.z.p., w myśl której „ograniczenie sposobu korzystania” odnosi się do stanu faktycznego i oznacza zmianę na niekorzyść każdego używania nieruchomości w określonym celu, jeżeli był on zgodny z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, nie publ.), zastrzegając jednak, że zachowuje ona aktualność odpowiednio w uwzględnieniu treści art. 17 ust.1 i 2 u.o.z.o.n.z.

Odesłanie do art. 133 p.o.ś., jako normy mającej charakter procesowy, umożliwia jedynie zastosowanie zasad i trybu ustalania wysokości odszkodowania określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustalenie zakresu szkody następuje poprzez porównanie stanu rzeczy (tu: obejmującego „prowadzenie robót budowlanych” lub „sposób korzystania z zabytku nieruchomego”) istniejącego w okresie przed i po wejściu w życie uchwały o utworzeniu parku (tu: każdej z uchwał tworzących lub zmieniających wcześniejsze uchwały) oraz dokonanie oceny czy doszło do jego zmiany *in minus* poprzez „ograniczenie”. Tak rozumiana szkoda polega na uszczerbku majątkowym w postaci straty doznanej przez właściciela w tej dacie. Treść analizowanego

przepisu nie uzasadnia przyjęcia, że stanowi on podstawę dalszej kompensacji obejmującej zmianę zakresu innych uprawnień właściciela objętych art. 140 k.c., oraz uwzględniania, obok wskazanej straty rzeczywistej (*damnum emergens*), także utraconych korzyści (*lucrum cessans*) opowiadających potencjalnemu zyskowi nieosiągniętemu w przyszłości wobec niezrealizowania jakiegokolwiek planowanego zadania inwestycyjnego. Ustawowy obowiązek naprawienia szkody na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.n.z., odnosi się bowiem wyłącznie do udaremnienia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

Trafnie zarzuca skarżący, że Sąd Apelacyjny dokonał błędnej wykładni art. 17 ust. 1 i 2 u.o.z.o.n.z. przyjmując, że jedynie wydanie decyzji o warunkach zabudowy uwzględniającej wniosek tworzyłoby stan prawny, umożliwiający korzystanie z nieruchomości na cele budowlane, i odpowiednio tylko w zakresie wyznaczonym jej treścią powstałaby szkoda spowodowana utworzeniem parku kulturowego. Takie stanowisko byłoby uzasadnione gdyby wydano ostateczną decyzję o warunkach zabudowy, a właściciel na skutek ograniczeń ustanowionych w uchwale o utworzeniu parku nie mógłby uzyskać pozwolenia na budowę. Tymczasem pojęcie ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości obejmuje również konieczność zmiany inwestycji prowadzonej na terenie nieruchomości. Konieczna jest zatem ocena, czy w okolicznościach faktycznych dotyczących terminu rozpoczęcia, legalności realizowanej zabudowy oraz w uwarunkowaniach prawnych odnoszących się do całej nieruchomości doszło do ograniczeń prowadzonych robót budowlanych i zmiany zadania inwestycyjnego na skutek utworzenia parku kulturowego. Rozważenia wymaga także ewentualna kolizja między zamierzoną a zrealizowaną inwestycją. Gdyby jej wykonywanie było wynikiem samowoli budowlanej, zalegalizowanie oznaczałoby sanację z mocą wsteczną, zatem wybór sposobu wykorzystania nieruchomości dokonany przez właściciela miałby skutki wiążące i wyłączałby odpowiedzialność odszkodowawczą.

Uzasadnione w części podstawy skargi kasacyjnej skutkują koniecznością uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), z pozostawieniem Sądowi Okręgowemu

rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c.).