



Sygn. akt III CSK 406/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 sierpnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa E. sp. z o.o. w Z.
przeciwko Gminie Miasta Zakopane
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 27 sierpnia 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt I ACa 533/12,

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

UZASADNIENIE

Powódka E. sp. z o.o. w Z. wniosła o zasądzenie od Gminy Miasta Zakopane i Skarbu Państwa – Starosty Tatrzańskiego kwoty 3.776.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania obejmującego obniżenie wartości nieruchomości oraz kwoty 8.763.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania obejmującego utracone korzyści w postaci zysku z planowanej sprzedaży mieszkań deweloperskich w budynkach, które zamierzała wybudować powódka. Jako źródło szkody wskazała uchwałę Rady Miasta Zakopane o utworzeniu Parku [...], którą ustanowiono zakazy i ograniczenia na terenie nieruchomości.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2011 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu zasądził na rzecz powódki od pozwanej Gminy Miasta Zakopane kwotę 3.549.776 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 30 listopada 2011 r. do dnia zapłaty, oddalił powództwo przeciwko pozwanej w pozostałym zakresie, a przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Tatrzańskiemu w całości.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powódka, będąca deweloperem, nabyła od dewelopera A. K. w dniu 19 sierpnia 2004 r. działkę nr ew. [...]84 za cenę 126.000 zł, a w dniu 26 października 2004 r. działki nr ew. [...]83 i [...]94 za cenę 100.000 zł. Ponadto spółka zobowiązała się do wypłacenia zbywcy kwoty nie mniejszej niż 300.000 zł tytułem odszkodowania za niezrealizowaną inwestycję, polegającą na wzniesieniu wielorodzinnych budynków mieszkalnych, pod warunkiem przedstawienia przez zbywcę dokumentu ustanowienia na rzecz nieruchomości służebności gruntowej przejazdu oraz otrzymania przez nabywcę pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego o powierzchni mieszkalnej nie mniejszej niż 1200 m² i powierzchni garażowej nie mniejszej niż [...]. W dniu 2 grudnia 2004 r. działki połączono i oznaczono nr ew. [...]93. Zbywca wznosił na sąsiednich nieruchomościach budynki mieszkalne, których nabywcy, odwołując się do wcześniejszych ustaleń z inwestorem, sprzeciwiali się zabudowie działki nr ew. [...]93. Zgodnie z zatwierdzonym uchwałą nr [...] Rady Gminy Tatrzańskiej z dnia 17 listopada 1994 r. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej

jako: MPZP), który przestał obowiązywać z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2003 r., działka nr ew. [...]93 położona była w jednostce strukturalnej „Z.” w strefie ochrony krajobrazu i powiązań wizualnych oraz w strefie podstawowej ochrony wartości kulturowych, głównie na terenach oznaczonych symbolem 2ZN „tereny zieleni urządzonej częściowo lub nie urządzonej”, a w niewielkiej części na terenach oznaczonych symbolem 2MN „tereny mieszkalnictwa o niskiej intensywności”. Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zakopane z dnia 15 grudnia 1999 r., działka położona była w strefie TOw - tereny otwarte o wysokim reżimie ochrony. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony uchwałą Rady m. Zakopane z dnia 28 stycznia 2010 r. nr [...], który dla obszaru K. obowiązuje od dnia 7 kwietnia 2010 r., stwierdza, że działka nr ew. [...]93 położona jest na terenie o symbolu ZR-1 z kwalifikacją określoną jako podstawowe przeznaczenie terenu: łąki, pastwiska, nieużytki, uzupełniające przeznaczenie terenu: istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i pensjonatowa dopuszczona do zachowania, konieczne obiekty i sieci infrastruktury technicznej.

E. sp. z o.o. wystąpiła w dniu 26 sierpnia 2005 r. o ustalenie warunków zabudowy dla działki nr ew. [...]93, obejmującej cztery budynki mieszkalne wielorodzinne w zabudowie wolnostojącej z miejscami parkingowymi w poziomie piwnic, z dojazdem i dojściem pieszym z urządzeniami terenowymi (rampy, murki oporowe, schody terenowe) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. W dniu 25 lipca 2006 r. zmieniła wniosek dochodząc ustalenia warunków zabudowy dla trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, wolnostojących, połączonych tarasami nad dwukondygnacyjnym garażem wbudowanym w poziomie piwnic i przyziemia, usytuowanych na skarpie terenowej wraz z budową infrastruktury zewnętrznej ze stacją transformatorową wbudowaną. Burmistrz Miasta Zakopane w dniu 21 czerwca 2006 r., wskazując na brak zapewnionej drogijazdowej, wydał decyzję odmowną, która została uchylona w toku instancji. Postępowanie zawieszono do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada m. Zakopane podjęła uchwały: (1) z dnia 27 czerwca 2006 r. nr [...] w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, która weszła w życie dnia 7 października 2006 r., (2) z dnia 28 września 2006 r. nr [...] o utworzeniu Parku [...] oraz o

uchyleniu uchwały z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie utworzenia Parku [...], która weszła w życie dnia 17 listopada 2006 r., (3) z dnia 1 marca 2007 r. nr [...] o utworzeniu Parku [...] obejmującego m.in. zabudowę śródmiejską ul. [...], oraz o uchyleniu uchwały z dnia 28 września 2006 r., która weszła w życie 20 kwietnia 2007 r., (4) z dnia 28 czerwca 2007 r. nr [...] w sprawie zmiany uchwały z dnia 1 marca 2007 r. nr [...], (5) z dnia 20 grudnia 2007 nr [...] w sprawie zmiany uchwały z dnia 1 marca 2007 r. Wskazane uchwały wprowadzały lub zmieniały zakres zakazów i ograniczeń dla terenów wchodzących w skład Parku, również dotyczące ich zagospodarowania i zabudowy. Zgodnie z „ustaleniami ogólnymi” w rejonie Parku 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.

Starosta Tatrzański decyzją z dnia 30 maja 2008 r. orzekł o odmowie ustalenia odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości w związku z utworzeniem Parku [...].

Sąd pierwszej instancji uznał, że legitymowana biernie jest Gmina m. Z., a powództwo jest uzasadnione w części. Przyjął, że przy uwzględnieniu zasady dobrego sąsiedztwa możliwe było, po utracie mocy poprzedniego MPZP, wzniesienie na działce nr ew. [...]93 „budynku deweloperskiego wielorodzinnego”, gdyż „otoczona jest ona budynkami wielomieszkaniowymi”. Działka położona jest blisko centrum miasta, na obszarze, który „nie zasługiwałby na bardzo wysoki reżim ochrony z uwagi na dziedzictwo kulturowe bądź ochronę przyrody”. W chwili zakupu powódka miała podstawy do przyjęcia, że będzie mogła wykorzystać nieruchomość w celach budowlanych, a podjęcie uchwały o utworzeniu Parku, na którą nie miała bezpośredniego wpływu, pozbawiającej ją możliwości wykorzystania działki „w pierwotnym celu”, pozostaje w związku przyczynowym ze szkodą. Sąd ustalił, że wartość nieruchomości w chwili nabycia wynosiła 243.316 zł, w chwili wejścia w życie uchwały o utworzeniu Parku odpowiednio przy przyjęciu wyłączenia spod zabudowy wielorodzinnej, wielomieszkaniowej – 263.935 zł, a przy jej

dopuszczeniu – 3.813.711 zł. Sąd uwzględnił powództwo do dochodzonej pozewem kwoty 3.776.000 zł, określając szkodę jako „spadek wartości nieruchomości”. Żądanie zasądzenia odszkodowania obejmującego utracone korzyści zostało oddalone wobec nie wykazania. Sąd wskazał, że powódka nie rozpoczęła inwestycji, nie poniosła nakładów, oraz z uwagi na sprzeciw mieszkańców sąsiednich nieruchomości, warunki geologiczne, nie zostało „przesądzone”, że byłaby w stanie wybudować planowane budynki lub „mniejszą architekturę”. Jako podstawę prawną zasądzenia odszkodowania wskazano art. 17 ustawy o ochronie zabytków oraz art. 131 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie środowiska.

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2014 r., oddalił apelację powódki oraz uwzględnił apelację pozwanej Gminy, zmieniając zaskarżony wyrok poprzez oddalenie powództwa. Sąd uzupełnił postępowanie dowodowe uznając, że część ustaleń została oparta na opinii biegłego o specjalności nieobejmującej planowania przestrzennego. Na podstawie dodatkowej opinii, sporządzonej przez biegłą urbanistę architekta, przyjął, że w okresie od 19 sierpnia 2004 do 28 września 2006 r. ustalenie warunków zabudowy było możliwe, ale nie dla inwestycji wskazanych w obu wnioskach powoda. Stwierdził, że ich funkcja była zgodna z występującą na sąsiednich działkach nr ew. [...]81, [...]82, [...]36/1, teren miał pośredni dostęp do drogi publicznej (gminnej) poprzez ustanowioną służebność gruntową, ale istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu nie było wystarczające dla projektowanego zamierzenia w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, zatem projekt decyzji o warunkach zabudowy nie uzyskałby pozytywnego uzgodnienia zarządcy drogi gminnej. Ponadto planowana zabudowa nie mieściła się w parametrach, cechach, wskaźnikach zabudowy i zagospodarowania terenu działek sąsiednich, dostępnych z tej samej drogi publicznej oraz z obszaru analizowanego w zakresie wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki inwestycji i w zakresie szerokości elewacji frontowej, znajdujących się od frontu działki cechujących zabudowę działek sąsiednich. Z tych względów uznał, że żadne z zamierzeń powódki nie spełniało wymogów wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, przewidzianych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazał ponadto, że wydanie

takiej decyzji nie gwarantowało uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż realizacja inwestycji byłaby uzależniona od wyników koniecznych badań geologiczno-gruntowych, które mogły wykluczyć posadowienie jakichkolwiek budynków, od powodzenia poszukiwania wody dla zaopatrzenia inwestycji, od możliwości przebudowy zjazdu z drogi publicznej na drogę wewnętrzną. W pozostałym zakresie Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia Sądu Okręgowego. Stwierdził, uwzględniając całokształt wyników postępowania dowodowego, że Sąd naruszył art. 131 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Wskazał, że w ustawie tej określono w jakich wypadkach roszczenia odszkodowawcze mogą być oparte na podstawie art. 129 ustawy, a w jakich w oparciu o przepisy szczególne. Uznał, że skoro w art. 131 ust. 1 mowa o odszkodowaniu należnym w razie „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości” to należy odwołać się do art. 129, który „kształtuje roszczenia” jeżeli „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone”. Sąd stwierdził, że działka nr ew. [...]93 nie była przeznaczona do zabudowy domami wielomieszkaniowymi (budownictwem deweloperskim) w poprzednim MPZP ani w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zakopane z dnia 15 grudnia 1999 r., które określało politykę przestrzenną Gminy i wiązały ją przy sporządzaniu planu i okoliczności te nie mogą być uznane za obojętne dla jednostkowej decyzji o warunkach zabudowy. Sąd stwierdził, że nabycie spornej nieruchomości zostało dokonane na ryzyko powódki, która zdawała sobie sprawę z faktycznej (konflikt z właścicielami sąsiedniej nieruchomości, brak odpowiedniej sieci komunikacyjnej) i prawnej (przeznaczenie terenu) sytuacji działki. Przyjął, że przedmiotem oceny mogą być tylko inwestycje wskazane we wnioskach o warunki zabudowy, a możliwość ich zmiany („zmniejszenia”) praktycznie nie miała szans powodzenia, skoro już w dniu 28 września 2006 r. została podjęta uchwała w sprawie utworzenia Parku [...]. Konkludując Sąd ocenił, że brak podstaw do zasądzenia odszkodowania w oparciu o art. 131 ustawy o ochronie środowiska. Odnośnie do apelacji powódki stwierdził, że podniesione w niej argumenty i zarzuty są niezasadne i bezprzedmiotowe, gdyż mogłyby być rozpatrywane tylko, gdyby

istniały podstawy do zasądzenia odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości „co rodziłoby ewentualnie dalsze roszczenia, w tym o utracone korzyści”.

Powódka zaskarżyła powyższy wyrok w całości skargą kasacyjną, opartą na obu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c. W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego poprzez błędną i wykładnię i niewłaściwe zastosowanie powołała art. 52 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie, że organ ustalający warunki zabudowy jest związany brzmieniem wniosku inwestora; art. 129 w zw. z art. 131 ust. 1 Prawa ochrony środowiska poprzez ustalenie, że nie zaszły przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie tych przepisów, podczas gdy w sprawie powinien znaleźć zastosowanie art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 131 Prawa ochrony środowiska; art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 131 Prawa ochrony środowiska poprzez bezzasadne ich niezastosowanie; art. 17 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 131 Prawa ochrony środowiska poprzez bezzasadne ich niezastosowanie. Podstawa naruszenia przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy wskazuje na nieważność postępowania wynikającą z wydania orzeczenia przez Sąd drugiej instancji w składzie sprzecznym z przepisami prawa, tj. innym jak na rozprawie apelacyjnej, ponadto zarzuca uchybienie art. 278 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez oparcie ustaleń faktycznych na wnioskach pochodzących z opinii biegłej o specjalności nieodpowiadającej przedmiotowi opinii, art. 385 i 386 § 1 w zw. z art. 316 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c. poprzez pominięcie niektórych okoliczności faktycznych sprawy, art. 385 i 386 § 1 w zw. z art. 328 § 2 i art. 391 § 1 k.p.c. poprzez brak ustosunkowania się Sądu odwoławczego do niektórych zarzutów apelacji powódki, art. 385 i 386 § 1 w zw. z art. 382 k.p.c. poprzez pominięcie przez Sąd odwoławczy części materiału dowodowego, art. 385 i 386 § 1 w zw. z art. 233 i art. 391 § 1 k.p.c. poprzez ocenę, że sąd pierwszej instancji nie naruszył ustawowych zasad oceny wiarygodności i mocy dowodów, art. 386 § 1 w zw. z art. 233 i art. 316 § 1 oraz art. 391 § 1 i art. 382 k.p.c. poprzez wydanie orzeczenia

z pominięciem okoliczności faktycznych istniejących w chwili zamknięcia rozprawy, art. 386 § 4 k.p.c. poprzez nie zastosowanie.

Sąd Najwyższy zważył:

Bezzasadny jest zarzut nieważności postępowania przed sądem drugiej instancji, mającej wynikać z rozbieżności zachodzącej między składem sądu wydającym orzeczenie i tym, który przeprowadził rozprawę odwoławczą. Jak wynika z akt sprawy, na skutek omyłki w protokole rozprawy apelacyjnej błędnie wpisano nazwisko jednego z sędziów – członka składu orzekającego. Nie powtórzono jej w *rubrum* wyroku, zawierającego prawidłowe oznaczenie składu sądu. Omyłkę naprawiono, dokonując we właściwej formie sprostowania protokołu, zatem brak podstaw do przyjęcia, że zachodzi podstawa nieważności wskazana w art. 379 pkt 4 k.p.c.

Chybione jest powoływanie w skardze kasacyjnej na naruszenia art. 385 k.p.c. na skutek oddalenia apelacji, art. 386 § 1 k.p.c. poprzez wydanie wyroku reformatoryjnego oraz art. 386 § 4 k.p.c. poprzez zaniechanie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania – zarówno jako samodzielnej podstawy prawnej, jak i w związku z innymi przepisami. Przepisy powyższe mają charakter kompetencyjny, wskazują jedynie sposób rozstrzygnięcia (treść) orzeczenia sądu odwoławczego, co oznacza, że nie mogą stanowić skutecznej podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. wymagającej wykazania takiego uchybienia przepisom postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2005 r., II CK 37/05, nie publ.). W oczywisty sposób takiego wpływu nie mogło wywołać nie zastosowanie przepisów prawa procesowego. Nie może zatem być mowy o naruszeniu art. 386 § 4 k.p.c., gdy sąd uzna, że apelacja jednej ze stron jest zasadna w stopniu nakazującym zmianę zaskarżonego orzeczenia, a drugiej – w braku podstaw do uwzględnienia podlega oddaleniu.

Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 278 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez oparcie ustaleń faktycznych na wnioskach pochodzących z opinii biegłej o specjalności nieodpowiadającej przedmiotowi opinii, gdyż skoro zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. 2015 r., poz.199 ze zm., dalej jako: p.z.p.) sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej, to wiedza specjalistyczna biegłej, mającej takie kompetencje, była wystarczająca do wydania opinii.

Chybiona jest podstawa kasacyjna naruszenia przepisów prawa procesowego, oznaczonych jako art. 382 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., mającego polegać na nie wskazaniu w zaskarżonym wyroku ustalonego przez Sąd stanu faktycznego sprawy, gdyż przepis powyższy wyznacza jedynie podstawę orzeczenia sądu drugiej instancji, jaką jest materiał zebrany w postępowaniu pierwszej instancji i w postępowaniu apelacyjnym. Ma on charakter ogólnej dyrektywy wskazującej na kontynuację merytorycznego rozpoznawania sprawy w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2007 r., III CSK 337/06, nie publ.), a powołanie wskazanego przepisu jako podstawy kasacyjnej może być skuteczne jedynie wówczas, gdy sąd drugiej instancji pominął część materiału dowodowego i wydał orzeczenie oparte wyłącznie na materiale zebranym w pierwszej albo drugiej instancji, pomijając ten, który był wynikiem procedowania w innej instancji. Przepis powyższy nie jest adekwatną podstawą w wypadku zmiany ustaleń faktycznych w następstwie uzupełnienia postępowania dowodowego, która uzasadniała odmienną ocenę prawną i następstwie tego wydanie wyroku reformatoryjnego.

Nietrafna jest również podstawa oznaczona jako naruszenie art. 385 i 386 § 1 w zw. z art. 233 i art. 391 § 1 k.p.c. poprzez ocenę, że sąd pierwszej instancji nie naruszył ustawowych zasad oceny wiarygodności i mocy dowodów, gdyż zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Skarżąca nie może skutecznie powoływać się na brak wszechstronnego i wnikliwego rozważenia zgromadzonego w sprawie

materiału dowodowego, gdyż zakres takiej oceny nie jest objęty kognicją Sądu Najwyższego (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Nie można jednak odmówić zasadności skardze kasacyjnej w części wskazującej na naruszenia prawa materialnego. Oczywiście błędne jest powołanie przez Sąd drugiej instancji jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia art. 131 ust. 1 w zw. z art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej jako: p.o.ś.). Jak jednoznacznie wskazuje treść art. 131 ust. 1, dotyczy on roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1, tj. pozostających w związku z ochroną zasobów środowiska i polegających na poddaniu ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustaleniu warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne, wyznaczeniu obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Podstawa faktyczna i prawna powództwa dochodzonego w obecnym postępowaniu powoływała natomiast jako zdarzenie sprawcze uchwałę Rady Miasta Zakopane o utworzeniu Parku [...], którą ustanowiono zakazy i ograniczenia na terenie nieruchomości powódki, powodujące ograniczenia sposobu korzystania z niej, a jako relewantny przepis art. 17 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2014 r., poz. 1446 ze zm., dalej jako: o.z.o.n.z.). Zgodnie z tą ustawą, 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, oraz rodzaj i zakres zakazów i ograniczeń. Na podstawie art. 17 ust. 1 na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione 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, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1, składowania lub magazynowania odpadów, a w razie ograniczenia w ich następstwie sposobu korzystania z nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 prawa ochrony środowiska. Klauzula "odpowiedniego stosowania", zgodnie z utrwaloną wykładnią, oznacza że w uwzględnieniu istoty danej instytucji prawnej część wskazanych przepisów jej bezpośrednio niedotyczących stosuje się wprost, bez modyfikacji i zabiegów interpretacyjnych, część pośrednio, z uwzględnieniem konstrukcji, istoty, odrębności, a część w żadnym zakresie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1975 r., I CO 9/75, OSNCP 1976, nr 10, poz. 219). W tym wypadku art. 17 o.z.o.n.z. samodzielnie wskazuje zdarzenie sprawcze i zakres odpowiedzialności, zatem odesłanie do p.o.ś. dotyczy jedynie przepisów regulujących dwuetapowy, tj. administracyjno-sądowy sposób dochodzenia odszkodowania, zasady i tryb żądania wykupu nieruchomości, podmioty zobowiązane do wypłaty odszkodowania oraz zasady ustalenia wysokości odszkodowania i wartości nieruchomości, odwołując się w tym przedmiocie ponadto do ustawy o gospodarce nieruchomościami, które także mogą być stosowane jedynie odpowiednio. Wyczerpujący zakres unormowania i brak odesłania w ogóle do art. 129 ust. 1 i 2 *in fine* p.o.ś. nakazują przyjąć, że ustawodawca wykluczył przewidziane w tym przepisie odszkodowanie za „uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości” oraz kompensację szkody polegającą na „obniżeniu (zmniejszeniu) jej wartości”. Brak podstaw do uznania, że w tym zakresie występuje luka wymagająca usunięcia poprzez zastosowanie wykładni rozszerzającej bądź analogii. W odniesieniu do odpowiedzialności za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej ustawodawca bowiem każdorazowo samodzielnie, odmiennie od zasad wynikających z art. 361 i 363 k.c., określa prawnie relewantny uszczerbek i zakres kompensacji odszkodowaniem, w tym jej ograniczenia albo wyłączenia. Interpretując art. 17 o.z.o.n.z., Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r., III CSK 381/14 (nie publ.) stwierdził, że dochodzone na podstawie tego przepisu roszczenia nie obejmują takich

następstw zakazów i ograniczeń następnie wprowadzonych planem zagospodarowania przestrzennego, które nie mieszczą się w granicach wyznaczonych jego treścią lub wykraczają przedmiotowo poza uchwałę o utworzeniu parku kulturowego (i odpowiednio o jego zmianie). Wykładnia językowa, w szczególności zwrotu „na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń”, nakazuje bowiem przyjąć, że ich źródłem każdorazowo musi być treść uchwały, oraz że obejmują one następstwa zarówno całkowitego jak i częściowego wkroczenia w zakres prawa własności powodującego „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”, jaki istniał i był dopuszczalny w chwili wejścia w życie uchwały. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko zajęte w związku z interpretacją podobnego zwrotu, zawartego w art. 36 ust. 1 p.z.p., w myśl którego „ograniczenie sposobu korzystania” odnosi się do stanu faktycznego i oznacza zmianę na niekorzyść każdego używania nieruchomości w określonym celu, jeżeli było ono zgodne z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, nie publ.), podkreślając, że zachowuje ono aktualność jedynie w zakresie wynikającym z treści art. 17 ust.1 i 2 u.o.z.o.n.z. Istota sporu w rozpoznawanej sprawie nie polegała zatem, jak przyjął sąd drugiej instancji, na tym czy powódka w oparciu o złożone wnioski uzyskałaby pozytywną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ani jakie byłyby szanse na uzyskanie w przyszłości pozwolenia na budowę tylko na tym, czy uniemożliwiono jej w całości lub części dalsze użytkowanie nieruchomości w dotychczasowy sposób. Ustalenie zakresu szkody powinno nastąpić 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 ogranicza się do uszczerbku majątkowego w postaci straty doznanej przez właściciela w tej dacie. Treść analizowanego przepisu nie uzasadnia przyjęcia, że stanowi on podstawę dalszej kompensacji obejmującej zmianę zakresu uprawnień właściciela objętych art. 140 k.c. jako takich, 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.

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 jego 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. Przepisy Konstytucji nie dają podstaw do przyjęcia, że zawarta jest w nich gwarancja skutecznego żądania i realizacji wykorzystania terenu zamierzonego przez właściciela. Jak wskazał Trybunał, 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). Należy mieć przy tym na uwadze, że nie zawsze wskazane ograniczenia naruszają istotę własności, gdyż nie pozbawiają właściciela możliwości innego korzystania z rzeczy, rozporządzania nią i pobierania pożytków. Zakres odpowiedzialności za skutki oznaczonych ograniczeń prawa własności i reżim dochodzenia wynikających stąd roszczeń ustawodawca odmiennie uregulował w różnych aktach prawnych.

Ubocznie wskazać należy na błąd Sądu drugiej instancji w zakresie daty zdarzenia sprawczego. Relewantna w tym zakresie jest bowiem nie data podjęcia uchwały o utworzeniu Parku [...] (jej zmianie) tylko wejścia jej w życie.

W tym stanie rzeczy odnoszenie się do dalej idących zarzutów wywodzonych w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia prawa materialnego jest zbędne i niecelowe. 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 Apelacyjnemu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c.).