

Wyrok z dnia 8 października 2002 r.

III RN 175/01

Obowiązek dokonania uzgodnienia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) odnosi się również do decyzji przesądzającej co do zasady o dopuszczalności podjęcia "robót mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek" (art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.).

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 października 2002 r. sprawy ze skargi Lecha G. na postanowienie Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 29 kwietnia 1998 r. [...] w przedmiocie uzgodnienia warunków zabudowy, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2000 r. [...]

u c h y ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Generalny Konserwator Zabytków postanowieniem z dnia 29 kwietnia 1998 r., wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 KPA oraz art. 4 pkt 1, art. 5 pkt 1 i art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.), utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Z.G. z dnia 6 marca 1998 r., odmawiające pozytywnego uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla nadbu-

dowy budynku mieszkalnego i przebudowy budynków gospodarczych na działce[...] przy ul. Ż. w I. z tej przyczyny, że „przedmiotowa posesja podlega ochronie konserwatorskiej na podstawie ustaleń planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta I., zatwierdzonego uchwałą [...] Rady Narodowej Miasta i Gminy w I. z dnia 23.06.1986 r.”, bowiem zabudowa ta znajduje się w kwartale ulic Ż. - B. - K. - O., który oznaczony został na planie symbolem [...] i zgodnie z opisem części tekstowej tego planu zabudowa ta „winna zachować obecny charakter”. Równocześnie Generalny Konserwator Zabytków stwierdził, że kamienice przy ul. Ż. pochodzą z XIX wieku, są to domy dwukondygnacyjne, z wysokimi dachami dwuspadowymi o wyrównanej linii kalenicy, krytymi dachówką ceramiczną i stanowią zespół jednorodny pod względem architektonicznym i historycznym. W tej sytuacji, planowana inwestycja nadbudowy budynku mieszkalnego byłaby niezgodna z powyższymi ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej jeśli zważyć, że naruszałaby ona także sąsiedzki układ architektoniczny, bowiem w sąsiedztwie kamienic zabytkowych użytkowany jest pałac, który wraz z kompleksem zabudowań folwarcznych i parkiem objęty jest ochroną konserwatorską.

W wyniku skargi inwestora - Lecha G., Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 grudnia 2000 r. [...] uchylił zaskarżone postanowienie Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 29 kwietnia 1998 r. oraz utrzymane nim w mocy postanowienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Z.G. z dnia 6 marca 1998 r. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżone postanowienie zapadło z naruszeniem art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), bowiem: „działka, na której przewidywana jest inwestycja skarżącego leży na terenie oznaczonym na planie zagospodarowania przestrzennego miasta I. symbolem [...]. Potwierdza to wyrys planu. Zapis tekstowy planu pod tym symbolem brzmi: pow. 0,50 ha, istniejąca zabudowa mieszkalna i usługi wbudowane do zachowania. Możliwość sytuowania obiektów na wolnych terenach, zachować obecny charakter zabudowy poszczególnych pierzei. Niesporny jest wobec powyższego fakt, że tylko zespół parkowo-pałacowy w I. objęty jest ochroną konserwatorską i niesporny jest fakt, że teren planowanej przez skarżącego inwestycji taką ochroną konserwatorską nie jest objęty”. Równocześnie, w uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „W przedmiotowej sprawie nie zachodziła konieczność uzyskania przez organ administracji opinii uzgadniającej Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”.

Pierwszy Prezes Sąd Najwyższego pismem z dnia 14 sierpnia 2001 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2000 r. [...], zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie: Po pierwsze - art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym), a to „wobec przejścia do porządku nad tym przepisem prawa, który nakazuje przy podejmowaniu wszelkich działań z odwołaniem się do przepisów tej ustawy, a więc w szczególności przy podejmowaniu aktów generalnych i indywidualnych, uwzględniać między innymi: ‘wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury’, a więc wymagania określone w sposób ogólny, a zarazem szczegółowy, przede wszystkim w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.)” - powoływanej nadal jako: ustawa o ochronie dóbr kultury. Po drugie - art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wobec wadliwej wykładni tego przepisu w związku z ustaleniem, że: „przedmiotem ochrony konserwatorskiej, o jakiej mowa w tym przepisie, są tylko te dobra kultury, które zostały formalnie wpisane do rejestru lub ewidencji zabytków, albo też zostały wskazane wprost w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)”, z pominięciem innych dóbr kultury, które są zabytkami w rozumieniu art. 4 lub też zostały przykładowo wymienione w art. 5 w związku z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury. Tymczasem, w opinii rewizji nadzwyczajnej, ochroną konserwatorską na podstawie przepisów art. 4 w związku z art. 2 oraz art. 5 pkt 1 w związku z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury „objęte są nie tylko pojedyncze obiekty, ale także kompleksy takich obiektów i ich otoczenie”, co oznacza, że nietrafne jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wedle którego w rozpoznawanej sprawie nie zachodziła konieczność uprzedniego uzyskania przez organ administracji wydający decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu opinii właściwego miejscowo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Po trzecie - art. 6, art. 7 i art. 11 KPA oraz art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o NSA), a to „wobec braku zawarcia w wyroku ustaleń, które mogłyby przemawiać za uwzględnieniem skargi”.

W konsekwencji, w rewizji nadzwyczajnej sformułowany został na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ochrona dóbr kultury wymaga stosownej przestrzennej koordynacji realizacji różnych celów i zadań, w tym także zagospodarowania przestrzeni sąsiadującej z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony jako dobra kultury, zarówno na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 art. 11 ustawy o ochronie dóbr kultury - por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., III RN 82/99 - OSNAPiUS 2000 r. nr 15, poz. 571), jak i w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 pkt 1 i art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury). Dlatego właśnie obowiązek dokonania uzgodnienia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) odnosi się również do sytuacji, w której decyzja taka przesądzać ma co do zasady o dopuszczalności podjęcia następnie „robót mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek” (art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury).

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie postanowienie Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 29 kwietnia 1998 r., którym utrzymane zostało w mocy postanowienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Z.G. z dnia 6 marca 1998 r. odmawiające pozytywnego uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla celów nadbudowy budynku mieszkalnego i przebudowy budynków gospodarczych położonych na działce [...] przy ul. Ż. w I., wydane zostało w trybie określonym w art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W uzasadnieniu powyższego postanowienia Generalny Konserwator Zabytków zwrócił przy tym w szczególności uwagę na okoliczność, że planowana inwestycja naruszałaby wymagania określone w art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury, bowiem w razie jej

realizacji wpłynęłaby negatywnie na objęte ochroną konserwatorską otoczenie sąsiadującego zabytku, tzn. pałacu, który wraz z kompleksem zabudowań folwarcznych i parkiem jest wpisany do rejestru zabytków pod nr 112 na podstawie decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Z.G. z dnia 16 lipca 1958 r. Dlatego trafny okazał się zarzut rewizji nadzwyczajnej dotyczący rażącego naruszenia art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury, bowiem - wbrew pogładowi prawnemu wyrażonemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - obowiązek uprzedniego uzgodnienia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy nie tylko sytuacji, gdy przedmiotem tej decyzji jest dobro kultury wpisane do rejestru zabytków (art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury), lecz także i tych sytuacji, w których decyzja taka dotyczy terenu stanowiącego otoczenie sąsiadujące z zabytkiem nieruchomym (art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====