

**Postanowienie z dnia 26 września 1995 r.  
III ARN 33/95**

**Zezwolenie wydane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48 ze zm.) jest decyzją administracyjną, która powinna zapaść w odrębnym postępowaniu, poprzedzającym postępowanie o podział nieruchomości podlegającej konserwatorskiej ochronie.**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Maria Mańkowska, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 26 września 1995 r. sprawy ze skargi Gminnej Spółdzielni "S.Ch." w C. na postanowienie Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 13 lipca 1993 r., [...] w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na podział działki [...] położonej w C. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

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

Gminna Spółdzielnia "S.Ch." w C. wystąpiła do Urzędu Rejonowego w J. o wydzielenie z działki [...], położonej w C. w obrębie strefy ochrony założenia parkowo-dworskiego, części oznaczonej [...], na której usytuowany jest pawilon handlowy zainteresowanej Spółdzielni. Kierownik Urzędu Rejonowego w J., pismem z dnia 22 września 1992 r. zwrócił się więc do Państwowej Służby Ochrony Zabytków-Oddział Wojewódzki w P. o wyrażenie zgody na dokonanie wspomnianego podziału.

Wojewódzki Konserwator Zabytków w P., postanowieniem z dnia 23 października 1992 r. odmówił swej zgody na proponowany podział z uzasadnieniem, że "jakiegokolwiek dzielenie tego terenu jest niewłaściwe". Zaskarżone rozstrzygnięcie utrzymał w mocy Generalny Konserwator Zabytków, który w uzasadnieniu postanowienia z dnia 13 lipca 1993 r. podał m.in., że park w C. ma duże walory zabytkowe i powinien być zrewaloryzowany według jednolitej koncepcji. Wydzielenie parceli z obszaru wpisanego do rejestru zabytków grozi zaś niebezpieczeństwem trwałego i niewłaściwego zagospodarowania tego terenu. Występowanie na nim pawilonu handlowego ma zresztą tymczasowy charakter. Zgodnie bowiem z ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego gminy, jak też szczegółowym planem "Centrum" C. z 1988 r., na przedmiotowej działce przewidziana jest adaptacja istniejącej szkoły (do czasu wybudowania nowej), a teren podlega ochronie konserwatorskiej.

Skarga Gminnej Spółdzielni na powyższe postanowienie Generalnego Konserwatora Zabytków została przez Naczelnego Sąd Administracyjny odrzucona postanowieniem z dnia 15 grudnia 1994 r. [...]. Zdaniem składu orzekającego skarga taka jest w świetle art. 196 § 3 k.p.a. niedopuszczalna.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego rewizją nadzwyczajną z dnia 14 czerwca 1995 r. zaskarżył Minister Sprawiedliwości. Skarżący zarzucił temu orzeczeniu rażące naruszenie art. 204 § 1, art. 106 § 1 i 5 k.p.a. oraz art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48 ze zm.) i na podstawie art. 210 k.p.a. wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister wywiódł, że na podstawie art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury wojewódzki konserwator zabytków orzeka indywidualnie o dopuszczeniu albo o odmowie dopuszczenia do zamierzonych czynności (robót) w każdym obiekcie lub na nieruchomościach poddanych konserwatorskiej ochronie. Orzeczenie takie zawsze rozstrzyga o istocie sprawy, a więc jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a., wiążącą zarówno strony, jak też organy administracji publicznej wykonujące urzędowe czynności względem nieruchomości lub obiektów poddanych ochronie zabytków.

Zastąpienie decyzji z art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury przez postanowienie przewidziane w art. 106 k.p.a. prowadzi do niedopuszczalnego ograniczenia przysługujących stronom środków ochrony prawnej. Pozbawia bowiem dostępu do sądu administracyjnego (art. 106 § 5 w zw. z art. 196 § 3 k.p.a.), czym narusza też konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Naruszeniem tej zasady jest ponadto sytuacja, w której stanowisko innego organu, wyrażone w trybie art. 106 k.p.a. dla wewnętrznych potrzeb danego postępowania, miałoby rozstrzygać o istocie sprawy w postępowaniu głównym. Ewentualna skarga do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu głównym (tzn. na decyzję o odmowie dokonania żądanego podziału nieruchomości) nie mogłaby objąć rozstrzygnięcia dokonanego postanowieniem organu ochrony zabytków, wydanym na podstawie art. 106 k.p.a. Postanowienie to, jako niezaskarżalne do sądu administracyjnego, wiązałoby niezmiennie organ orzekający w postępowaniu głównym.

Jeżeli zatem strona wnosząca o dokonanie podziału nieruchomości poddanej ochronie zabytków nie przedłożyła organowi właściwemu w sprawach podziału uprzedniej decyzji wymaganej przez art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury, to organ ten powinien do tego momentu zawiesić postępowanie.

W konkluzji wywodów rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd, że postanowienie Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 13 lipca 1993 r. powinno być rozpoznane przez Naczelną Sąd Administracyjny pod kątem zgodności z ustawą o ochronie dóbr kultury, a zwłaszcza przepisem jej art. 27. Potraktowanie tego postanowienia jako orzeczenia wydanego w trybie art. 106 k.p.a. i odrzucenie skargi wniesionej w trybie art. 204 § 1 k.p.a. jako niedopuszczalnej, stanowi zatem rażące naruszenie tych przepisów oraz art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty rewizji nadzwyczajnej są trafne, dobrze umotywowane i uzasadniają zgłoszony wniosek rewizyjny. Przekonywająca jest zwłaszcza ocena, że zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na dokonanie jakiegokolwiek zmiany w nieruchomościach lub obiektach objętych ochroną zabytków, wydawane na podstawie art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz.

48 ze zm.), ma charakter prawny decyzji w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a., a nie postanowienia, o jakim mowa w art. 106 § 5 k.p.a. Ocena ta nie ulega zmianie także wówczas, gdy wspomniane rozstrzygnięcie zapada w postępowaniu, które wobec głównego, czy podstawowego postępowania administracyjnego ma tzw. incydentalny charakter.

Jak już bowiem zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 grudnia 1993 r., III ARN 54/93, zależność między takimi postępowaniami nie jest prosta, ani bezpośrednia. Przepis art. 106 § 1 k.p.a. dotyczy jedynie sytuacji "typowej", w której wydanie decyzji zależy od opinii lub stanowiska innego organu, wyrażanych w nie decyzyjnej formie rozstrzygnięcia administracyjnego. Stanowisko innego organu wyrażone w jego postanowieniu ma wówczas cechy dokumentu zawierającego opinię lub konsultację specjalistyczną co do warunków lub następstw decyzji administracyjnej, a zatem ogranicza się do sfery czynników kształtujących motywację organu mającego kompetencję rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. W systemie prawa administracyjnego występują jednak i takie uregulowania, których przykładem jest art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, gdy postępowanie incydentalne przesądza o sposobie rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. W takiej sytuacji rozstrzygnięcie zapadające w postępowaniu głównym ma charakter decyzji związanej.

Przytoczone poglądy podziela również Sąd Najwyższy w niniejszym składzie z tą wszakże różnicą, że postępowanie incydentalne, przesądzające o treści rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym, nie może być wszczęte z inicjatywy organu administracyjnego kompetentnego do wydania w nim takiej związanej decyzji. Organ ten nie ma bowiem w postępowaniu incydentalnym przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Postępowanie administracyjne może zaś być w świetle art. 61 § 1 k.p.a. wszczęte tylko na wniosek strony lub z urzędu. Nie wynika stąd bynajmniej - jak twierdzi Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia - że wspomniany organ powinien się zatem zwrócić do organu współdziałającego, czy raczej współdecydującego, o wyrażenie jego woli w trybie art. 106 § 1 i § 5 k.p.a., a więc w formie postanowienia. Naczelny Sąd Administracyjny uważa zresztą niekonsekwentnie, że wola wspomnianego organu musi być stosownie do art. 104 k.p.a. wyrażona w formie decyzji, jeżeli o wszczęcie incydentalnego postępowania administracyjnego wnosi sama strona.

Tymczasem o charakterze prawnym rozstrzygnięcia w administracyjnym postępowaniu incydentalnym przesądzają przepisy prawa materialnego, a nie przepisy proceduralne. Jeżeli więc zezwolenie wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach jest decyzją administracyjną, to powinna ona zapaść w odrębnym postępowaniu, poprzedzającym postępowanie o podział nieruchomości podlegającej konserwatorskiej ochronie. Gdyby zaś postępowanie o podział takiej nieruchomości zostało już wszczęte, to kwestia przedmiotowego zezwolenia staje się zagadnieniem wstępnym, uzasadniającym zawieszenie toczącego się postępowania zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Kierując się powyższymi przesłankami Sąd Najwyższy na podstawie art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 422 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji postanowienia.

=====