

Wyrok z dnia 14 października 1999 r.

III RN 82/99

Ochrona dóbr kultury wymaga stosownej przestrzennej koordynacji realizacji różnych celów i zadań, a więc także właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony jako dobra kultury (art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm. w związku z art. 11 oraz art. 1 i art. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach, Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.).

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego po rozpoznaniu w dniu 14 października 1999 r. sprawy ze skargi Rady Gminy w B. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody B. z dnia 13 maja 1998 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 5 uchwały [...] z 17 kwietnia 1998 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku z dnia 28 października 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

U z a s a d n i e

Wojewoda B. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 13 maja 1998 r. [...], podjętym na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o samorządzie terytorialnym), stwierdził nieważność § 5 uchwały [...] Rady Gminy w B. z dnia 17 kwietnia 1998 r. w sprawie zmiany miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego B., z tej przyczyny, że przy usta-

laniu treści § 5 powyższej uchwały Rady Gminy w B. naruszony został przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.- powoływanej nadal jako: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym), przewidujący obowiązek uzgodnienia projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pomimo że już wcześniej Wojewódzki Konserwator Zabytków pismem z dnia 29 grudnia 1997 r. [...] wskazał na konieczność pozostawienia obszarów oznaczonych w planie symbolami [...] jako wolnych od zabudowy (opinia ta nie została uwzględniona w projekcie planu). W tej sytuacji konieczne było stwierdzenie nieważności § 5 wymienionej wyżej uchwały Rady Gminy w B., ponieważ każde naruszenie procedury planowania określonej przepisem art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym powoduje nieważność uchwały gminy w całości lub w części (art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

W wyniku skargi Gminy B., Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 28 października 1998 r. [...] uchylił powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody B. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że skoro w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym mowa jest o obowiązku uzgadniania projektu planu z „organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów szczególnych”, to oznacza to, iż w danym wypadku chodzi o kompetencje Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wynikające z art. 11 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 1 i art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o ochronie dóbr kultury). Wedle interpretacji Naczelnego Sądu Administracyjnego, z przepisów tych wynika, że obowiązek uzgadniania projektów planów zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, który działa w imieniu wojewody, dotyczy jedynie ochrony krajobrazu kulturowego w formie ustanowionych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych. Za taką interpretacją przemawia - w opinii Sądu - także i to: „iż brak uzgodnienia nie podlega zaskarżeniu”. Tymczasem, w przedmiotowej sprawie jest poza sporem, że teren objęty uchwałą o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego jedynie graniczy ze strefą ochrony konserwatorskiej, a więc znajduje się poza jej granicami i z tej przyczyny brak jest podstaw do uznania, że istniał w tym wypadku obowiązek dokonania uzgodnienia projektu planu zagospodarowania przestrzennego z Wojewódzkim Konserwatorem

Zabytków. Natomiast stanowisko organu nadzorczego, wedle którego obowiązek uzgadniania dotyczy całego terenu, niezależnie od tego, czy jest on objęty granicami ochrony konserwatorskiej, nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawnych. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił w tym kontekście uwagę na to, że: „Sam organ, mimo braku uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dla całego projektu uchwały, co wynika z pisma skierowanego do Wójta Gminy z 29.12.1997 r., jedynie co do części tej uchwały (§ 5) stwierdził nieważność, mimo że zgodnie z prezentowanym przez siebie stanowiskiem, winien stwierdzić nieważność całej uchwały”.

Prokurator Generalny pismem z dnia 7 czerwca 1999 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku z dnia 28 października 1998 r. [...] zarzucając mu rażące naruszenie art. 24 ust. 2 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) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury, a w konsekwencji wniósł na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 oraz art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności także wymagania dotyczące dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury poprzez ustalenie zakazu zabudowy, także wtedy, gdy przemawia za tym potrzeba ochrony środowiska kulturowego. Obowiązek prawny dokonywania w tym zakresie uzgodnień wynika natomiast z art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. Przy czym, w opinii rewizji nadzwyczajnej, z analizy przepisów art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 8 i art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz z art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury wynika, że obowiązek uzgadniania treści planów zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków istnieje nie tylko w sytuacji, gdy w grę wchodzi tzw. strefa ochrony konserwatorskiej, lecz ma stanowić gwarancję realizacji ogółu zasad i celów ochrony dóbr kultury określonych w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury. Tymczasem, podejmując rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując wykładni art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a

ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 11 ustawy o ochronie dóbr kultury, nie wziął pod uwagę treści pozostałych przepisów obu wymienionych ustaw, a także i tego, że określona w tym wypadku procedura uzgodnień dotyczy trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako źródła powszechnie obowiązującego źródła prawa (prawa miejscowego).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Zgodnie z określoną w art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o zagospodarowania przestrzennym) procedurą, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarząd gminy obowiązany jest podjąć - w prawem ustalonym porządku - określone czynności mające na celu sporządzenie projektu takiego planu, w tym między innymi powinien on: naprzód „zawiadomić na piśmie o przystąpieniu do sporządzania planu organy właściwe do uzgadniania projektu planu” (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), a następnie powinien dokonać uzgodnienia projektu planu z tymi „organami właściwymi do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów szczególnych” (art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). W celu zapewnienia realizacji zadań z zakresu dbałości o dobra kultury oraz o ochronę zabytków, które powinny być uwzględniane w zagospodarowaniu przestrzennym, w tym również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 11 ust. 1 w związku z art. 1 i art. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury - Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o ochronie dóbr kultury), wprowadzony został ustawowy obowiązek uzgadniania w tym zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury). W sensie przedmiotowym obowiązek ten obejmuje nie tylko wymienione (zresztą jedynie przykładowo) w art. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury obiekty rzeczowe, które mogą być poddane tej ochronie (art. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury rozpoczyna się następującymi słowami: „Pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w

szczegółności:”, po czym w dwunastu punktach dokonano wyliczenia różnych obiektów chronionych, w tym w pkt 12 wymieniono: „krajobraz kulturowy w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych”). Ochrona dóbr kultury wymaga bowiem również stosownej, przestrzennej koordynacji realizacji różnych celów i zadań, a więc także właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony, jako dobra kultury - taki jest w istocie cel planowania przestrzennego (w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: pkt 1 - wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury oraz pkt 4 - wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury). W tej sytuacji, słuszny okazał się podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut rażącego naruszenia prawa, wobec błędnego przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku, że obowiązek uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa jest w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, odnieść należy wyłącznie do tego obszaru, który objęty jest granicami „ustanowionych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych” (art. 5 pkt 12 ustawy o ochronie dóbr kultury).

Natomiast w związku z wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku opinią, że skoro w przedmiotowej sprawie wojewoda - jako organ nadzoru - zarzucił naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wobec nie dokonania uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków projektu, zmiany miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego B., przed podjęciem stosownej uchwały w sprawie przyjęcia tego planu przez Radę Gminy w B., to w tej sytuacji powinien konsekwentnie stwierdzić nieważność całej uchwały, a nie - jak to uczynił - jedynie nieważność § 5 tej uchwały, należy dodatkowo stwierdzić, co następuje: po pierwsze - jest poza sporem, że w toku postępowania w niniejszej sprawie ustalono, iż właściwy Wojewódzki Konserwator Zabytków został poinformowany o fakcie przystąpienia do prac nad sporządzeniem projektu zmiany miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego B. (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) i pismem z dnia 29 grudnia 1997 r., skierowanym do Wójta Gminy, wskazał on na konieczność pozostawienia „jako wolnych od zabudowy” obszarów oznaczonych w planie [...]; po drugie - następnie jednak, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 18

ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury, Zarząd Gminy nie dokonał uzgodnienia projektu sporządzonego planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, uniemożliwiając mu tym samym zgłoszenie stosownych zastrzeżeń do ustaleń projektu; po trzecie - dopiero ex post, tzn. po zapoznaniu się z treścią uchwały Rady Gminy B. o zmianie przedmiotowego planu, Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził, że § 5 tej uchwały narusza wymagania w zakresie ochrony zabytków, o czym poinformował Wojewodę B.; po czwarte - w tej sytuacji, Wojewoda B. stwierdził nieważność podjętej uchwały tylko „w tej części” w jakiej zaniechanie obowiązku uzgodnienia projektu zmiany planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków sprawiło, że postanowienia tej uchwały (w danym wypadku dotyczyło to tylko § 5 uchwały) okazały się niezgodne z wymaganiami ochrony dóbr kultury (art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm., w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie dopuszcza możliwość stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy „w części” w wypadku naruszenia wymagań proceduralnych dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które określone zostały w art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

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. 393¹⁵ 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.

=====