

**Postanowienie z dnia 22 lutego 1996 r.
III ARN 68/95**

Rozstrzygnięcie sprawy o zezwolenie na wykonanie robót budowlanych przez inwestora w obiekcie zabytkowym lub na terenie obiektu objętego ochroną zabytków może być podjęte po wydanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwolenia na dokonywanie czynności, wymienionych w art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48 ze zm.) w odrębnym postępowaniu administracyjnym w formie decyzji, z wyłączeniem trybu przewidzianego w art. 106 k.p.a.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 22 lutego 1996 r. sprawy ze skargi Ewy i Marka Z. na decyzję Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 3 czerwca 1994 r., [...] w przedmiocie zaopiniowania przeniesienia chałupy z Z. na działkę [...] w M. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 1995 r., [...]

p o s t a n a w i ł :

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

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

W związku z czynnościami urzędowymi podjętymi przez organ nadzoru budowlanego w sprawie zamierzonego przez Ewę i Marka Z. usytuowania na stanowiącej ich własność działce [...], położonej na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, w M. chałupy przeniesionej z Z., Okręgowy Konserwator Zabytków w K.D., działający z upoważnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w L., postanowieniem z dnia 2 listopada 1993 r. [...] zaopiniował negatywnie projekt wskazanego przedsięwzięcia, powołując jako podstawę prawną rozstrzygnięcia m.in. art. 106 § 5 k.p.a.

Generalny Konserwator Zabytków decyzją z dnia 3 czerwca 1994 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie organu I instancji. W ocenie organu odwoławczego w sprawie wymagającej zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz. U. Nr 10 poz. 48 ze zm.) zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków należy przeprowadzić odrębne postępowanie administracyjne zakończone decyzją administracyjną. Zastosowanie przez organ I instancji nieprawidłowej formy rozstrzygnięcia sprawy, tj. postanowienia, nie przemawia za uchyleniem tego postanowienia, bowiem o charakterze rozstrzygnięcia nie przesądza jego nazwa, lecz treść i wynikające z tego rozstrzygnięcia skutki prawne, określone w przepisach prawa materialnego. Z tych względów organ odwoławczy uznał, że zaskarżone postanowienie jest decyzją administracyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 kwietnia 1995 r. [...] skargę Ewy i Marka Z. odrzucił. W ocenie Sądu rozstrzygnięcie organu II instancji z dnia 3 czerwca 1994 r., wbrew nazwaniu go decyzją, jest w istocie postanowieniem wydanym w toku postępowania odwoławczego (zażaleniowego), będącego następstwem wydania postanowienia w postępowaniu wszczętym i prowadzonym w trybie art. 106 k.p.a. oraz złożonego na nie zażalenia. Brak jest zatem podstaw do uznania rozstrzygnięcia organu I instancji jako decyzji, gdyż wszczęcie postępowania nie nastąpiło na wniosek strony ani z urzędu, jako niezależnego i samoistnego postępowania, lecz jest następstwem wystąpienia innego organu, przed którym toczy się inne postępowanie, w którym wydanie decyzji jest uzależnione od zajęcia stanowiska przez organ konserwatorski. Na takie postanowienie - jak wynika z art. 196 § 3 k.p.a. - nie służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powyższe postanowienie zaskarżył Minister Sprawiedliwości w drodze rewizji nadzwyczajnej, zarzucając rażące naruszenie art. 204 §1 w związku z art. 106 §1 i 5 oraz art. 196 § 1 k.p.a., a także w związku z art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelniemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości z treści art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach wynika wyraźnie, że jedynie w drodze zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków można orzec o dopuszczalności lub niedopuszczalności robót budowlanych w obiektach zabytkowych lub na nieruchomościach objętych ochroną zabytków. Orzeczenie wydane na podstawie wskazanego przepisu rozstrzyga o istocie sprawy, a więc jest decyzją w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. Wnoszący rewizje nadzwyczajną jest zdania, że w przepisach nie przewidziano możliwości odstąpienia od obowiązku uzyskania zezwolenia z art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach albo zastąpienia tego obowiązku innym trybem załatwienia sprawy, np. trybem przewidzianym w art. 106 k.p.a.. Przyjęcie przez Sąd wykładni przepisów prowadzącej do zastąpienia wymagań wynikających z art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach czynnościami przewidzianymi w art. 106 k.p.a. prowadzi do ograniczenia służących stronom środków ochrony prawnej przez pozbawienie ich prawa do sądu administracyjnego, a zatem rażąco narusza powołane wyżej przepisy i art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48 ze zm.) przewidziano obowiązek uzyskania zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na dokonywanie czynności wymienionych w tym przepisie, odnoszących się do zabytków ruchomych i nieruchomych. Pogląd Ministra Sprawiedliwości wyrażony w uzasadnieniu niniejszej rewizji nadzwyczajnej, że powyższe zezwolenie stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., jest trafny. Sąd Najwyższy w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1993 r. III ARN 54/93 (niepublikowane) i postanowieniu z dnia 26 września 1995 r. III ARN 33/95 (OSNAPiUS 1995 nr 3 poz. 41), że zezwolenie wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach

jest decyzją administracyjną wydaną w odrębnym postępowaniu. Należy bowiem stwierdzić, że w powyższym zezwoleniu wojewódzki konserwator zabytków rozstrzyga co do istoty sprawę dopuszczalności podejmowania przez inwestora, określonych w tym przepisie, czynności odnoszących się do zabytku (nieruchomości zabytkowej). Z treści powyższego przepisu w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. Nr 38 poz. 229 ze zm.) wynika ponadto, że obowiązek uzyskania takiego zezwolenia jest adresowany do inwestora i powinien zostać wykonany przed wystąpieniem o pozwolenie budowlane, a zatem przepisy prawa wymagają, aby sprawa dopuszczalności wykonywania robót budowlanych w obiekcie zabytkowym lub na terenie objętym ochroną zabytków była rozstrzygnięta przed udzieleniem pozwolenia na budowę. W konsekwencji należy przyjąć, że rozstrzygnięcie tej sprawy powinno zapaść w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu odrębnego i samoistnego postępowania w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że sprawa dopuszczalności wykonywania robót budowlanych w obiektach zabytkowych lub na terenach objętych ochroną zabytków nie może być rozstrzygnięta w innej formie prawnej i w innym postępowaniu, w szczególności w formie postanowienia wydanego na podstawie i w trybie przewidzianym w art. 106 k.p.a. Powyższy przepis k.p.a. ma bowiem zastosowanie tylko wówczas, gdy przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. W sytuacji objętej dyspozycją art. 106 § 1 k.p.a. występuje zatem organ administracji państwowej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne (art. 1 k.p.a.) i organ zajmujący stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania (art. 106 k.p.a.). W świetle przedstawionej wyżej wykładni art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach należy stwierdzić, że w sytuacji objętej dyspozycją tego przepisu nie jest dopuszczalne stosowanie art. 106 k.p.a., ponieważ wojewódzki konserwator zabytków jest organem administracji państwowej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie dopuszczalności wykonywania czynności określonych w powołanym wyżej przepisie ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, który to przepis stanowi materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia tej sprawy co do jej istoty w formie decyzji. W tym zatem znaczeniu wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach nie może być uznane za wyrażenie opinii, zgody czy zajęcie w innej formie stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez inny organ administracji państwowej w formie decyzji.

Trafny jest pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnia przepisów pozbawia strony postępowania w sprawie dopuszczalności wykonywania robót budowlanych w obiekcie zabytkowym lub objętym ochroną zabytków, prawa do ochrony sądowej. Wydanie w trybie art. 106 k.p.a. rozstrzygnięcia co do istoty w sprawie z zakresu ochrony zabytków, zamiast na podstawie art. 27 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach, wiązałoby organ wydający pozwolenie na budowę oraz przesądzałoby w odniesieniu do tej sprawy o obowiązkach i prawach stron w postępowaniu w sprawie o udzielenie pozwolenia budowlanego. Podjęte w formie postanowienia rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach stron w zakresie ochrony zabytków nie mogłoby jednak być co do jego zgodności z prawem zaskarżone do sądu administracyjnego, wobec wynikającej z art. 196 § 3 k.p.a. niedopuszczalności zaskarżenia do tego sądu postanowienia wydanego w trybie art.

106 k.p.a. Wprawdzie strona mogłaby wnieść skargę do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie udzielenia pozwolenia budowlanego na wykonanie robót budowlanych w obiekcie zabytkowym lub na terenie objętym ochroną zabytków, to jednak sąd nie byłby władny do oceny zgodności tej decyzji z art. 27 ustawy o ochronie zabytków i muzeach, lecz jedynie mógłby zbadać, czy organ budowlany właściwy w sprawie udzielenia pozwolenia budowlanego uzyskał wymagane stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków. Należy zatem przyjąć, że kwestionowane postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza art. 1 Przepisów Konstytucyjnych poprzez przyjęcie w nim wykładni, prowadzącej do pominięcia przepisów prawa materialnego stanowiącego podstawę orzekania o prawach i obowiązkach obywateli przez organy administracji publicznej w formie decyzji, a w konsekwencji do istotnego ograniczenia obywatelom gwarantowanego tym przepisem prawa do sądu.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====