



DPRG-BAr-I.0003.1.2023

Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi

ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź
tel.: +48 (42) 638 44 48
fax: +48 (42) 638 59 01
e-mail: sekretariat.wpap@uml.lodz.pl
www.lodz.pl

Pan

Bartłomiej Dyba - Bojarski

Radny Rady Miejskiej w Łodzi

W odpowiedzi na interpelację złożoną przez Pana w dniu 7 listopada 2023 r. na temat stanu postępowania przed sądami administracyjnymi w przedmiocie łódzkiej uchwały krajobrazowej oraz Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej oraz zapadłych rozstrzygnięć informuję, że:

11 sierpnia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził nieważność Kodeksu krajobrazowego. Rada Miejska w Łodzi 16 października 2017 r. skierowała skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny 15 października 2019 r. uchylił zaskarżony wyrok oraz przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania, który do dnia dzisiejszego nie wydał wyroku w przedmiotowej sprawie.

Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny skierował w 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne dotyczące zgodności ustawy z Konstytucją i prawem europejskim. Do dnia dzisiejszego Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do wątpliwości NSA.

Postanowienia, wyroki i skargę kasacyjną w przedmiotowej sprawie przedstawiona Panu Radnemu została w załączeniu do pismem Nr DOA-OP-II.0003.207.202 z dnia 17 lipca 2020 r.

W przypadku Parku Kulturowego, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 września 2023 r. podtrzymujący wyrok WSA, stwierdził nieważność uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej.

Wyrok w przedmiotowej sprawie przestawiam Panu Radnemu w załączeniu.

Adam PUSTELNIK

II OSK 3243/20 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2023-09-26	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2020-12-16	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Grzegorz Czerwiński Leszek Kiermaszek /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6369 Inne o symbolu podstawowym 636 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe	
Sygn. powiązane	<u>II SA/Łd 727/18 - Wyrok WSA w Łodzi z 2020-09-03</u>	
Skarżony organ	Rada Miasta~Rada Gminy	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	<u>Dz.U. 2014 poz 1446</u> art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący sędzia NSA Leszek Kiermaszek (spr.)
Sędziowie: sędzia NSA Grzegorz Czerwiński sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Protokolant starszy asystent sędziego Aleksandra Tokarczyk po rozpoznaniu w dniu 26 września 2023 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rady Miejskiej w [...] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 września 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 727/18 w sprawie ze skargi M. W. na uchwałę Rady Miejskiej w [...] z dnia 9 grudnia 2015 r. nr XXI/483/15 w sprawie utworzenia Parku Kulturowego [...] 1. oddala skargę kasacyjną, 2. zasądza od Miasta [...] na rzecz M. W. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 3 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2085/18 uwzględnił skargę M. W. (dalej określanej jako skarżąca) i stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w [...] z dnia 9 grudnia 2015 r., nr XXI/483/15 w sprawie utworzenia Parku Kulturowego [...] (Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2016 r. poz. 4041, ze zm.), orzekł również o zwrocie kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu Sąd najpierw nawiązał do skargi. Domagając się stwierdzenia nieważności uchwały, skarżąca zarzuciła w niej naruszenie:

- § 4 ust. 2 w związku z § 4 ust. 1 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w [...], stanowiącego załącznik nr 7 Statutu Miasta [...] stanowiącego załącznik do uchwały nr XL/428/96 Rady Miejskiej w [...] z dnia 4 września 1996 r. w sprawie Statutu Miasta [...] (Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2009 r. Nr 347 poz. 2860, ze zm.) w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm., obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.; dalej zwanej u.s.g.) oraz w związku z art. 169 ust. 4 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) poprzez naruszenie procedury uchwałodawczej poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego polegające na niedostarczeniu w prawnie określonym terminie radnym i innym statutowo wskazanym podmiotom, w tym przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych miasta [...], opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków wyrażonej w stosunku do projektu uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego, które ograniczało możliwość przeprowadzenia merytorycznej debaty nad projektem zaskarżonej uchwały oraz mogło mieć istotny wpływ na jej treść;
- art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm., obecnie Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.; dalej zwanej ustawą) w związku z art. 94 w

związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez niewyczerpanie obligatoryjnego zakresu upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego polegające na braku określenia w zaskarżonej uchwale w sposób zgodny z prawem sposobów ochrony tworzonego parku kulturowego;

3. art. 16 ust. 2 ustawy w związku z art. 94 i art. 2 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego polegające na nałożeniu w zaskarżonej uchwale na właścicieli, użytkowników wieczystych, zarządców nieruchomości, użytkowników obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni, położonych na terenie parku kulturowego, obowiązku dostosowania się do formułowanych w uchwale zakazów i ograniczeń;

4. § 147 oraz 149 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasad redagowania definicji legalnych i redagowania przepisów merytorycznych szczegółowych z wykorzystaniem pojęć zdefiniowanych legalnie polegające na: modyfikacji definicji ustawowych, do których zastosowania zaskarżona uchwała odsyła, wzajemnej sprzeczności sformułowanych w uchwale definicji legalnych oraz nadawaniu pojęciom zdefiniowanym w słowniczku zaskarżonej uchwały odmiennego znaczenia na gruncie przepisów merytorycznych szczegółowych;

5. § 25 ust. 1 w związku z § 6 i § 143 Zasad techniki prawodawczej w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez sformułowanie w zaskarżonej uchwale zakazów i ograniczeń w sposób rażąco naruszający wymóg precyzji i komunikatywności przepisów ingerujących w sferę praw obywatelskich, wskutek którego zaskarżona uchwała godzi w poczucie pewności prawa obywateli, a jej stosowanie pozostawia nadmiernie szeroki zakres swobody organom władzy publicznej, rodząc wysokie ryzyko niejednorodności podejmowanych na jej podstawie rozstrzygnięć indywidualnych i konkretnych.

Sąd następnie wskazał, że pełnomocnik skarżącej rozwinął zarzuty i twierdzenie, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny.

W kolejnym fragmencie uzasadnienia Sąd szczegółowo przedstawił stanowisko Rady Miejskiej w [...] zawarte w odpowiedzi na skargę, w której wniesiono o jej odrzucenie bądź oddalenie w całości jako niezasadnej.

Uzasadniając pierwszy z wniosków Rada Miejska wskazała, że skarżąca nie wykazała w żaden sposób, że jej interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone poprzez wydanie zaskarżonej uchwały. Drugi zaś argumentowała tym, że uchwała nie narusza prawa, co zostało także potwierdzone przez pozytywną jej weryfikację w trybie nadzorczym przez Wojewodę [...]. W procedurze zwołania w dniu 9 grudnia 2015 r. sesji Rady Miejskiej w [...] oraz w sposobie procedowania uchwały nie miały miejsca uchybienia, na które wskazuje skarżąca. Wbrew zarzutom skargi sposoby ochrony tworzonego parku kulturowego zostały w uchwale określone w sposób wystarczający. Wymienione w jej § 3 ust. 2 środki realizacji ochrony zostały określone w oparciu o delegację ustawową z art. 16 ustawy, a wyrażone w § 3 ust. 1 uchwały cele ochrony materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego na obszarze parku kulturowego były czytelne i nie pozostawiały wątpliwości co do ich interpretacji dla tworzących uchwałę oraz jej przyszłych wykonawców. Rada Miejska zaznaczyła, że opracowanie planu ochrony parku kulturowego zostało przewidziane na 2018 rok.

Rozpoznając wniesioną skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności podał, że skarżąca jest właścicielką nieruchomości położonej w [...] przy ul. [...], stanowiącej działkę nr [...], a więc nieruchomości znajdującej się w granicach obszaru ustanowionego zaskarżoną uchwałą Parku Kulturowego [...]. W ocenie Sądu zakazy uchwały uszczuplają uprawnienia właścicielskie skarżącej i naruszają jej interes

prawny z dniem jej wejścia w życie, co dostatecznie wykazuje legitymację skargową do zainicjowania postępowania sądowego i czyni nieuzasadnionym wnioszek organu o odrzucenie skargi.

Wskazał, że materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonej uchwały stanowił art. 16 ust. 1 i 2 ustawy. Analizując zaś treść uchwały doszedł do przekonania, że zawiera ona elementy, o których mowa w art. 16 ust. 2, tj. nazwę parku kulturowego (§ 1 ust. 2 uchwały), jego granice (§ 1 ust. 3 w związku z załącznikiem nr 1 do uchwały) oraz zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 (§ 4 - 10 uchwały), natomiast nie sposób w niej znaleźć postanowień, które pozwalałyby na wysnucie wniosku, że określa również sposób ochrony parku kulturowego. Z uwagi na fakt, że do dnia orzekania nie został zatwierdzony przez radę gminy plan ochrony parku, który to obowiązek wynika z art. 16 ust. 3 ustawy, należało więc przyjąć, iż brak obligatoryjnego elementu uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego [...] w postaci określenia sposobu ochrony parku stanowi istotne naruszenie art. 16 ust. 2 ustawy. Wyjaśnił przy tym, że szereg zakazów i ograniczeń zawartych w postanowieniach § 4 -10 uchwały stanowiących rozdział 3 i ujętych jako regulamin parku kulturowego nie może być postrzegany jako sposób ochrony parku, gdyż jak to wynika z treści art. 16 ust. 2 ustawy ustawodawca różnicuje te dwa elementy uchwały. Wprowadzenie zakazów i ograniczeń nie mieści się w pojęciu "sposobu ochrony" parku kulturowego. Przez zwrot ten należy bowiem rozumieć pewne zasady funkcjonowania parku, dzięki któremu zachowane zostaną wartości, dla których został on utworzony. Zdaniem Sądu doprowadziło to w sytuacji, że Rada Miejska wprowadziła szereg zakazów i ograniczeń jednocześnie nie ustalając, na czym w istocie ochrona parku kulturowego powinna polegać.

Nie budziło wątpliwości Sądu, że Rada Miejska nie posiadała umocowania w art. 16 ust. 2 ustawy do upoważnienia w uchwale Prezydenta Miasta [...] do powołania Komitetu Sterującego Parkiem Kulturowym [...] oraz Zespołu ds. Parku Kulturowego [...]. Regulacja ta w sposób istotny narusza wskazany przepis wyznaczający zakres przedmiotowy uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Zauważył, że § 3 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały nakazujące Prezydentowi Miasta [...] powołanie wskazanego Komitetu i Zespołu są regulacją odnoszącą się nie do sposobów ochrony parku, lecz do kwestii organizacyjnych związanych z jego funkcjonowaniem. Jako takie nie znajdują zatem podstawy w art. 16 ust. 2 ustawy określającym dopuszczalną treść uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Podsumował, że przepis ten został przyjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co uznać trzeba za istotne naruszenie prawa.

Tak samo ocenił przepisy § 11 i 12 uchwały. W tym kontekście wskazał, że regulacja zawarta w § 11 nakłada na określone podmioty obowiązek dostosowania się do treści zakazów i ograniczeń wprowadzanych uchwałą. Tymczasem, o ile w treści art. 16 ust. 2 ustawy ustawodawca upoważnił radę gminy do wprowadzenia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17, to nie zawarł upoważnienia do nakładania żadnego rodzaju obowiązków czy nakazów. Na poparcie swojego stanowiska przywołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1357/17, w którym wskazano, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego nie może nakładać obowiązków. Wprowadzona zaś w § 12 próba ochrony "praw nabytych w drodze decyzji administracyjnej" stanowi z kolei o braku uwzględnienia praw podmiotów, które w sposób legalny użytkują m.in. nośniki reklamowe czy inne obiekty, o których mowa w uchwale, jednak ich prawo nie wynika z decyzji administracyjnej, lecz jest wynikiem innej przewidzianej prawem formy działania organów administracji, np. milczącego załatwienia sprawy. Przepis § 12 uchwały nie tylko zatem nie posiada umocowania ustawowego, ale i prowadzi do swego rodzaju dyskryminacji tych adresatów uchwały, których sprawy nie wymagały załatwienia w drodze decyzji administracyjnej.

Przyjął zatem, że wskazane istotne naruszenia prawa, w szczególności zaś naruszenie art. 16 ust. 2 ustawy poprzez brak określenia sposobu ochrony parku kulturowego uprawniały do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Brak tego obligatoryjnego elementu uchwały w powiązaniu z faktem nieuchwalenia do dnia orzekania planu ochrony parku kulturowego powoduje bowiem, że przedmiotem

uchwały stało się de facto wprowadzenie na określonym obszarze wyłącznie zakazów i ograniczeń, co - w ocenie sądu orzekającego - pozostaje w sprzeczności z intencją tworzenia parków kulturowych i w konsekwencji taka uchwała w świetle art. 16 ust. 2 ustawy nie może zostać uznana za legalną.

Nie dzieląc pozostałych zarzutów skargi przedstawionych i rozważonych w końcowym fragmencie uzasadnienia, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm., obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.; dalej powoływanej jako P.p.s.a.), stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Rada Miejska w [...], reprezentowana przez dwóch pełnomocników będących radcami prawnymi, wniosła skargę kasacyjną od wyroku z dnia 3 września 2020 r., zaskarżając to orzeczenie w całości. Skarga kasacyjna zawiera jedynie zarzuty materialnoprawne.

Zarzucono naruszenie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 94 Konstytucji RP przez przyjęcie, iż brak w uchwale sposobu ochrony tego parku jest naruszeniem na tyle istotnym, że skutkuje to koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w całości. Rozwijając zarzut stwierdzono, że obowiązek wskazania sposobu ochrony parku może zostać zrealizowany w terminie późniejszym i stwierdzenie nieważności uchwały, które ma moc ex tunc, a więc od momentu podjęcia uchwały, z perspektywy oceny przez sąd, że do chwili orzekania plan ochrony nie został uchwalony, doprowadziło poprzez następczą ocenę do wyeliminowania uchwały od daty jej podjęcia.

Podniesiono też naruszenie art. 6 ust. 1 Konstytucji RP poprzez zniweczenie formy ochrony zabytków w postaci Parku Kulturowego, która stanowi jedną z podstaw dla uchwalonych na obszarze miasta [...] czterech planów zagospodarowania przestrzennego oraz uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Kolejny zarzut odniesiono do art. 16 ust. 2 ustawy w związku z § 3 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały. Zakwestionowano, że jej postanowienia przyjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i w sposób istotny naruszają art. 16 ust. 2 ustawy, a tym samym koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Rada Miejska wskazała bowiem jako formę realizacji ochrony materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego na obszarze parku kulturowego powołanie przez organ wykonawczy Miasta [...] Komitetu Sterującego Parkiem Kulturowym [...] oraz Zespołu ds. Parku Kulturowego [...].

Zarzucono również naruszenie art. 16 ust. 2 w związku z § 11 uchwały poprzez przyjęcie, że wskazane postanowienie przyjęte zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i w sposób istotny naruszając przepisy art. 16 ust. 2 ustawy, a tym samym koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Stwierdzono, że wejście w życie przedmiotowej uchwały a priori spowodowałoby obowiązek przestrzegania zakazów i nakazów w nim określonych również przez podmioty, które zlokalizowały nośniki reklamowe lub obiekty przed dniem wejścia w życie uchwały, bowiem w przeciwnym razie utworzenie Parku Kulturowego miałyby się z celem, gdyby miało sankcjonować zastany stan faktyczny, a zatem regulacja § 11 stworzyła w istocie korzystniejszą sytuację dla wszystkich tych podmiotów, wprowadzając okres karencji na dostosowanie się do postanowień uchwały.

Podniesiono wreszcie naruszenie art. 16 ust. 2 ustawy w związku z § 12 uchwały poprzez przyjęcie, że postanowienie to przyjęte zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i w sposób istotny naruszyło art. 16 ust. 2 ustawy, a tym samym koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, podczas gdy przedmiotowa regulacja miała na celu ochronę praw nabytych uprawnionych podmiotów, a nie

ich dyskryminację.

W oparciu o tę podstawę i wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i jej oddalenie, a w przypadku uznania, że istota sprawy nie została dostatecznie wyjaśniona - uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi oraz zasądzenie od strony skarżącej na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wniesiono o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autorki zwróciły uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 923/14, w którym sąd ten określił, iż art. 16 ust. 2 ustawy wymaga wskazania w uchwale o utworzeniu parku kulturowego sposobu ochrony jako obligatoryjnego elementu uchwały. Brak pełnej regulacji, wymaganej przepisami prawa nie uzasadnia zastosowanie sankcji nieważności uchwały. Środki ochrony stanowią system zróżnicowanych działań, wynikających z zatwierdzonego uchwałą planu ochrony, z regulacji zawartej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak pełnej regulacji nie uzasadnia zastosowania sankcji nieważności, następstwa braku regulacji wymagają oceny systemowej. W tym zakresie podkreśliły, że uchwała zawiera zakazy, nakazy i ograniczenia, wskazując tym samym, jaki musi być osiągnięty stan docelowy. Należy uznać, że cała uchwała jest określeniem sposobu ochrony. Trudno się zatem zgodzić z twierdzeniem, że sposób ten nie został w zaskarżonej uchwale określony.

Za nieprawidłowe uznano dokonanie przez Sąd meriti oceny ważności uchwały przez pryzmat braku uchwalenia do dnia wydania zaskarżonego wyroku planu ochrony. Uchwalenie takiego planu nie jest elementem obligatoryjnym w dacie podejmowania uchwały o utworzeniu parku kulturowego, co więcej ustawodawca nie wskazuje nawet, przy zachowaniu jakiego terminu taki plan miałby zostać uchwalony. Dowolne przyjęcie przez Sąd, że brak tego planu na dzień orzekania stanowi przesłankę dla uznania, że uchwała powinna zostać uznana za nieważną, a tym samym wyeliminowana z obrotu ex tunc, jest argumentem chybionym i pozbawionym uzasadnienia prawnego.

Końcowo podkreślono, że regulacje zawarte w § 3 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz § 11 i 12 uchwały nie stanowią istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały. Gdyby jednak Sąd drugiej instancji nie podzielił powyższej argumentacji to podniesiono, że nie uzasadnia to stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a co najwyżej w części, bowiem stwierdzenie nieważności ww. postanowień uchwały nie wpłynie w żaden sposób na spójność całej uchwały ani na jej wykonalność.

Odpowiadając na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o jej oddalenie jako niemającej usprawiedliwionych podstaw. W uzasadnieniu odpowiedzi pełnomocnik odniósł się do wszystkich zarzutów kasacyjnych uznając je za niezasadne, przytaczając argumentację mającą wykazać trafność zajętego stanowiska.

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna oparta została wyłącznie o podstawę naruszenia prawa materialnego, co oznacza, że materialne zarzuty w niej zawarte należało rozpoznać biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd orzekający za podstawę rozstrzygnięcia.

Skarga kasacyjna nie zasługuje jednak na uwzględnienie.

Zasadniczy zarzut w niej postawiony zmierza do wykazania, że błędnie przyjął Sąd pierwszej instancji, iż Rada Miejska podejmując zaskarżoną uchwałę naruszyła art. 16 ust. 2 ustawy przez nieokreślenie w niej sposobu ochrony parku kulturowego. Stosownie do treści tego przepisu uchwała rady gminy w sprawie utworzenia parku kulturowego - oprócz nazwy parku, jego granic oraz zakazów i ograniczeń, o których

mowa w art. 17 ust. 1 - określa sposób jego ochrony. Są to cztery obligatoryjne elementy uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego i - jak trafnie przyjął Sąd pierwszej instancji - aby uchwała mogła zostać uznana za odpowiadającą wymogom wskazanym w ustawie musi obejmować łącznie wszystkie te elementy. W przeciwnym razie uchwała narusza prawo jako nierealizująca delegacji ustawowej w zakresie obligatoryjnej treści uchwały. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organy uchwałodawcze gmin, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP przywołanym w podstawie kasacyjnej, ustanawiają zaś akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Takim aktem, a zatem źródłem powszechnie obowiązującego na obszarze gminy prawa, jest uchwała w sprawie ustanowienia parku kulturowego.

Określenie w uchwale sposobu ochrony parku kulturowego winno stanowić realizację wskazanych w art. 16 ust. 1 ustawy celów, dla których tworzony jest park kulturowy, tj. ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Sposoby ochrony parku, a zatem fundamentalne reguły dzięki którym zachowane zostaną te wszystkie wartości, winny zostać określone w miarę precyzyjnie, w sposób nienasuujący wątpliwości i to nie tylko z tego powodu, że uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego jest przepisem gminnym. Należy mieć na uwadze, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, obowiązany jest sporządzić plan ochrony utworzonego parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy (art. 16 ust. 3 ustawy). Do sporządzenia planu ochrony (aktu wewnętrznego) niezbędne jest zaś określenie w uchwale sposobu ochrony parku, oba te akty muszą być ze sobą w pełni skorelowane. Dodatkowo trzeba uwzględnić, że dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 6 ustawy). Określenie w uchwale sposobu ochrony parku kulturowego ma również znaczenie, jeśli rada gminy zdecyduje się podjąć na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 997, ze zm.) uchwałę w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Nie można więc zgodzić z twierdzeniami skargi kasacyjnej, że określenie sposobu ochrony tworzonego parku kulturowego może nastąpić później, w innej uchwale, w tym w planie ochrony sporządzonym przez organ wykonawczy i zatwierdzonym przez radę gminy. Jak rozważono, określenie sposobu ochrony parku jest obligatoryjnym elementem uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego i brak tego elementu w uchwale (podobnie jak każdego z trzech pozostałych) oznacza, że uchwała w całości narusza prawo i to w stopniu pozwalającym uznać, że jest to naruszenie prawa o charakterze istotnym. Innymi słowy, uchwała rady gminy w sprawie utworzenia parku kulturowego nieokreślająca sposobu jego ochrony nie jest uchwałą wydaną na podstawie i w granicach prawa (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy), chociażby zawierała pozostałe elementy. W tej sytuacji powoływanie się na pogląd wyrażony przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 923/14, I.EX nr 1995334 nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia, skoro nieokreślenie jakiegokolwiek sposobu ochrony parku pod względem prawnym dyskwalifikuje uchwałę w całości.

Upatrywanie przez wnoszącą skargę kasacyjną zasadności zarzutu także w niefortunnym stwierdzeniu Sądu pierwszej instancji, że "do dnia orzekania nie został zatwierdzony przez radę gminy plan ochrony parku" nie znajduje żadnego uzasadnienia. Nie w tym upatrywał Sąd naruszenie prawa o charakterze istotnym. Nietrafny jest również pogląd, że sposób ochrony parku może wynikać z nakazów i ograniczeń określonych w uchwale z tej prostej przyczyny, że wymienione nakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy stanowią kolejny, obligatoryjny element uchwały. Z wyłożonych powodów za chybione trzeba uznać twierdzenia, że określenie sposobu ochrony parku może być zakodowane w normie prawnej wpływającej z analizy treści całej uchwały, w tym także z postanowień wymieniających cele ochrony

materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego na obszarze parku kulturowego. W § 3 ust. 1 kontrolowanej uchwały zapisane zostały w formie bardzo ogólnej.

Nie znajduje usprawiedliwienia kolejna grupa zarzutów podważająca stanowisko Sądu pierwszej instancji, że przepisy § 3 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz § 11 i § 12 uchwały wydane zostały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy oraz że naruszenie to ma charakter istotny.

Odnosząc się do tak skonstruowanego zarzutu należy przede wszystkim stwierdzić, że tak samo jak niewyczerpanie w uchwale rady gminy obligatoryjnego elementu jaki winien być w niej określony, tak samo zamieszczenie w uchwale materii poza zakresem upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Takie stanowisko Sądu pierwszej instancji zasługuje na akceptację.

Po pierwsze, w zakresie upoważnienia zawartego w art. 16 ustawy, szczególnie zaś w jej ust. 2, nie mieści się regulacja dotycząca powołania przez organ wykonawczy gminy komitetu sterującego parkiem kulturowym jako zespołu opiniującego-doradczego w sprawach realizacji zadań związanych z ochroną tego parku oraz zespołu do spraw tego parku. Rada Miejska nałożyła więc w § 3 ust. 2 odpowiednio pkt 3 i 4 uchwały na Prezydenta Miasta obowiązek powołania dwóch jednostek organizacyjnych poza zakresem upoważnienia z art. 16 ust. 2 ustawy, ale także bezpodstawnie przenosząc na organ wykonawczy kompetencję do utworzenia struktur organizacyjnych w sprawach realizacji zadań związanych z ochroną parku. Zauważyć trzeba, że art. 16 ust. 4 ustawy pozwala radzie gminy, nie zaś wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) na utworzenie, w celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego, gminnej jednostki organizacyjnej do zarządzania parkiem.

Po drugie, art. 16 ust. 2 ustawy nie zawiera upoważnienia do zamieszczenia w uchwale w sprawie utworzenia parku kulturowego, skierowanego do właścicieli, użytkowników wieczystych, zarządców nieruchomości, użytkowników obiektów i elementów zagospodarowania przestrzeni, obowiązku dostosowania się do określonych w uchwale nakazów i ograniczeń w wyznaczonym terminie. Taki obowiązek w odniesieniu do niektórych nakazów zawiera zaś § 11 uchwały. Tymczasem upoważnienie obejmuje jedynie określenie nakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, co jest prostą konsekwencją uznania przez ustawodawcę parku kulturowego jako formy ochrony zabytków o charakterze konserwatorskim, nie zaś restytucyjnym. Dlatego uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego nie może zawierać dalszych obowiązków, w tym tzw. dostosowawczych (zob. wyroki NSA z 8 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1357/17, LEX nr 2569492 i 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 1803/19, LEX nr 2778792). Dodać trzeba, że w odniesieniu do uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego brak jest regulacji stanowiącej odpowiednik np. art. 37a ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Po trzecie, w art. 16 ust. 2 ustawy brak również upoważnienia do zamieszczenia w uchwale w sprawie utworzenia parku kulturowego materii określającej, że jej przepisy nie naruszają praw i obowiązków osób trzecich wynikających z decyzji administracyjnych. Słusznie wywiódł Sąd pierwszej instancji, że wynikająca z § 12 uchwały taka regulacja nie wychodzi naprzeciw ustawowemu założeniu, iż w tej materii w uchwale można określić nakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, poza tym treść tego przepisu nie uwzględnia, że prawa i obowiązki osób trzecich mogą wynikać z innych niż decyzja administracyjna aktów lub form działania organów władzy publicznej.

Zaskarżony wyrok stwierdzający nieważność całej uchwały nie może być wreszcie postrzegany jako wydany z obrazą art. 6 Konstytucji RP, gdyż nie doprowadza - jak twierdzi się w skardze kasacyjnej - do zniweczenia formy ochrony zabytków w postaci Parku Kulturowego [...], która z kolei stanowi jedną z podstaw dla uchwalonych czterech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń

reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W znaczeniu prawnym są to uchwały niezależne, wydane w oparciu o odmienne podstawy prawne, mogące stanowić przedmiot oddzielnej kontroli sądowej po ich zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wynik sądowej kontroli zaskarżonej uchwały (stwierdzenie nieważności) nie ma bezpośredniego wpływu na ich funkcjonowanie w obrocie prawnym, nie deroguje żadnego z przepisów wymienionych uchwał. Zresztą w odniesieniu do ostatnio wymienionego aktu uchwała Rady Miejskiej w [...] z dnia 16 listopada 2016 r., nr XXXVII/966/16, po uchyleniu wcześniejszego orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny, przechodzi obecnie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi ponowną weryfikację pod względem zgodności z prawem (sygn. akt II SA/Ł.d 938/19).

Z tych wszystkich powodów, wobec braku podstaw branych pod rozwagę z urzędu, Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie z art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

O kosztach postępowania kasacyjnego, które sprowadzają się do wynagrodzenia pełnomocnika skarżącej będącej radcą prawnym, orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 P.p.s.a.