



MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

l.dz. DOZ-OAiK-6700/550/14[KP-144/14]

Warszawa, dnia 2015 -03- 3 1

Decyzja

Po rozpatrzeniu wniosku „Senatorska Investment” Sp. z o.o. o stwierdzenie nieważności decyzji Konserwatora Zabytków m. st. Warszawy z lipca 1965 r., l.dz. 382/0-437/435-65, wpisującej do rejestru zabytków ulicę Podwale w Warszawie jako założenie urbanistyczne – działając na podstawie art. 89 pkt 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 17 pkt 2, art. 156 § 1 pkt 2 i art. 158 § 1 pkt 2 i pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego

orzekam:

odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Konserwatora Zabytków m. st. Warszawy z lipca 1965 r., l.dz. 382/0-437/435-65, wpisującej do rejestru zabytków ulicę Podwale w Warszawie jako założenie urbanistyczne.

Uzasadnienie

Jak wynika z akt postępowania, decyzją Konserwatora Zabytków m. st. Warszawy z lipca 1965 r., l.dz. 382/0-437/435-65, do rejestru zabytków wpisana została ulica Podwale w Warszawie jako założenie urbanistyczne.

Senatorska Investment Sp. z o.o. złożyła do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wnioski o stwierdzenie nieważności tej decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, podnosząc następujące argumenty:

- a) brak wskazania w ww. decyzji podstawy merytorycznej wpisu do rejestru; Wnioskodawca stwierdził, że w komparycji decyzji powołano wyłącznie przepisy proceduralne. Zdaniem Wnioskodawcy, z treści obowiązującego w dniu wydania decyzji art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury wynika, że do rejestru zabytków można było wpisać historyczne założenie urbanistyczne miast i osiedli, ale nie ulicę jako założenie urbanistyczne;
- b) nieokreślenie w decyzji, co zostało w istocie wpisane do rejestru zabytków; do decyzji nie została dołączona żadna mapa, określająca obszar objęty wpisem, a w jej sentencji ani w uzasadnieniu nie określono, jaki był przedmiot wpisu. Zdaniem Wnioskodawcy, wobec braku określenia istoty decyzji, tj. działek i obszaru objętego wpisem zgodnie z brzmieniem ówczesnie obowiązującej wersji Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzja taka była niewątpliwie niewykonalna i podlegała uchyleniu jako nieważna.

O wszczęciu postępowania na strony zostały powiadomione poprzez publiczne ogłoszenie, zgodnie z art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Organ nadzorczy zważył, co następuje. Do podstawowych zasad postępowania administracyjnego należy wyrażona w art. 16 § 1 zasada trwałości decyzji ostatecznych. Przepis ten stanowi, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. Wady o charakterze materialno-prawnym, tkwiące w samej decyzji kończącej postępowanie, stanowiące podstawę do stwierdzenia jej nieważności, wskazane są w art. 156 § 1 Kpa.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, organ właściwy stwierdza nieważność decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa, zgodnie z poglądami ugruntowanymi w doktrynie i w orzecznictwie sądów administracyjnych, zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem niebudzący wątpliwości stan prawny. Oczywiście naruszenie prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew nie budzący wątpliwości przesłankom przepisu nadano prawa lub obowiązki lub też odmówiono ich nadania, względnie nałożenia. Dla uznania, że wystąpiło kwalifikowane, czyli rażące, naruszenie prawa, konieczne jest nie tylko stwierdzenie, jaki konkretny przepis został naruszony, ale i wykazanie, iż miało ono charakter rażący. Bezwzględnym obowiązkiem właściwego organu jest przy tym wykazanie, dlaczego konkretne naruszenie prawa ocenił jako rażące.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1893/10, oraz z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1903/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 382/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 152/08, a także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1283/08, stwierdziły, że dla oceny, czy doszło do naruszenia prawa o charakterze rażącym nie bez znaczenia jest zbadanie skutków społeczno-ekonomicznych, jakie naruszenie prawa pociąga. Zatem ani oczywiście naruszenie prawa, ani nawet charakter przepisów, które zostały naruszone nie są wystarczające wyłącznie do uznania, że nastąpiło rażące naruszenie prawa. W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako „rażącego” może mieć miejsce tylko wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji. Stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać ani tolerować. Przy czym nie chodzi w tego typu przypadkach o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny, gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

Z przepisu art. 156 § 1 pkt 5 wynika natomiast, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji jest fakt, iż decyzja jest niewykonalna od dnia jej wydania, a niewykonalność ta ma charakter trwały. Przesłanka wymieniona w tym przepisie zachodzi w przypadku gdy rozstrzygnięcie z przyczyn prawnych bądź faktycznych nie może zostać wykonane, przy czym niewykonalność ta musi istnieć już w dacie jego wydania, zaś przeszkody powodujące niewykonalność trwają cały czas aż do czasu stwierdzenia jej nieważności. Niewykonalność prawna oznacza niemożność zastosowania się do dyspozycji rozstrzygnięcia z uwagi na istniejący w obowiązującym prawie zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostającego w sprzeczności z wydaną decyzją. Niewykonalność ta musi istnieć nie tylko w dniu wydania, ale powinna mieć charakter

trwały. Powstała później może być podstawą innych działań, np. uchylecia czy stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Decyzja trwale niewykonalna to przy tym taka decyzja, której adresat jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw lub trwale pozbawiony możliwości wykonania obowiązków.

Badana decyzja została wydana na podstawie art. 4 i art. 14 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. Nr 10, poz. 48). Zgodnie z art. 2 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania ww. decyzji, dobrem kultury był każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną, przy czym jej art. 4 pkt 1 stanowił, że ochronie prawnej, przewidzianej w przepisach ustawy, podlegały, m.in. dobra kultury, zwane w ustawie zabytkami wpisane do rejestru zabytków. Zgodnie natomiast z art. 5 pkt 1 pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w szczególności dzieła budownictwa, urbanistyki i architektury, niezależnie od ich stanu zachowania, jak historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem oraz zespoły budowlane o wartości architektonicznej, a także budowle mające znaczenie dla historii budownictwa. Przepis art. 14 ust. 1 tej ustawy stanowił natomiast, że dobra kultury nieruchome, ruchome oraz kolekcje wpisuje się do rejestru zabytków na podstawie decyzji:

- 1) wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydanej z urzędu lub na wniosek prezydium właściwej rady narodowej, właściciela albo użytkownika;
- 2) Ministra Kultury i Sztuki.

Ponadto, na podstawie art. 17 ustawy o ochronie dóbr kultury Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz. U. Nr 19, poz. 101). Zgodnie z przepisem § 4 pkt 5 tego rozporządzenia, każdy dział rejestru powinien zawierać wskazanie miejsca (miejscowość, gmina), w którym znajduje się zabytek, a dla zabytku nieruchomego także opis jego granic; jeżeli nieruchomości ma urzędzoną hipotekę - numer lub nazwę księgi wieczystej (hipotecznej).

Odnosząc powyższe przepisy do niniejszej sprawy należy wyjaśnić, że katalog obiektów i obszarów, które mogą być przedmiotem ochrony konserwatorskiej, zawarty w art. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury nie jest wyczerpujący, o czym jednoznacznie świadczy użycie w tym przepisie sformułowania „w szczególności”. Niewątpliwie zatem przedmiotem ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy o ochronie dóbr kultury mogły być także zabytki innego rodzaju, niewymienione wprost w tym przepisie.

Przepisy ustawy o ochronie dóbr kultury nie określały treści decyzji o wpisie dobra kultury do rejestru zabytków, a w szczególności nie przewidywały obowiązku sporządzenia załącznika graficznego do takiej decyzji, również w sytuacji, gdy przedmiotem wpisu do rejestru zabytków był dany teren. Obowiązku takiego nie można wywodzić również z przepisu § 4 pkt 5 ww. rozporządzenia, który nie określał treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru, lecz treść działu rejestru zabytku, a zatem treść wpisu, który dokonywany był już po wydaniu decyzji. Kwestii tej nie normowały także ówczesne obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, zdaniem organu nadzorczego, badana decyzja nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Brak załącznika mapowego do badanej decyzji oraz brak opisu przebiegu granic obszaru wpisanego do rejestru należy zatem rozważyć w kontekście wykonalności tego rozstrzygnięcia.

Niewątpliwie decyzja o wpisie dobra kultury do rejestru, wydana na podstawie przepisów o ochronie dóbr kultury powinna określać przedmiot wpisu w sposób pozwalający na jego identyfikację. W ocenie organu nadzorczego, granice te można

jednakże ustalać nie tylko na podstawie załącznika mapowego czy literalnego opisu przebiegu takich granic w terenie, ale także w oparciu o wykładnię decyzji.

W badanej decyzji jako zabytek wpisany do rejestru został wskazany układ („założenie”) urbanistyczny ulicy Podwale. Przepisy ówczesnej ustawy o ochronie dóbr kultury nie zawierały, w odróżnieniu od ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, definicji legalnej układu urbanistycznego. Pojęcie to było jednakże znane doktrynie ochrony i konserwacji zabytków. Przez układ urbanistyczny rozumiano pewien obszar, przestrzeń, na którą składały się nieruchomości gruntowe, zawierająca pojedyncze obiekty budowlane, zespoły budowlane, tereny niezabudowane, a także place i ulice. Zawarta w art. 3 pkt 12 obecnie obowiązującej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami definicja układu (założenia) urbanistycznego stanowi w istocie wyraz dorobku doktryny konserwatorskiej w tym zakresie.

W związku z tym, w ocenie organu nadzorczego, założenie urbanistyczne ulicy Podwale wpisane do rejestru zabytków obejmuje nie tylko sam układ komunikacyjny, rozumiany jako jezdnię wraz z chodnikami po obu stronach ulicy, zjazdami oraz innymi elementami związanymi z obsługą ruchu, ale także nieruchomości przylegające do układu komunikacyjnego po obu stronach ulicy Podwale, według stanu z daty wydania tej decyzji. Przedmiotowa decyzja nie była zatem trwale niewykonalna od dnia wydania.

Jednocześnie należy stwierdzić, że decyzja ta nie była dotknięta także innymi wadami wskazanymi w art. 156 § 1 Kpa. Nie została ona bowiem wydana z naruszeniem właściwości, czy bez podstawy prawnej, nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, nie została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; nie wywołałaby, w razie jej wykonania, czynu zagrożonego karą, ani nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, stosownie do przepisu art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Otrzymują:

1. adw. Andrzej Muszyński – pełnomocnik „Senatorska Investment“ Sp. z o.o.
2. Ogród-Warszawa Stowarzyszenie na rzecz Krajobrazu Kulturowego
3. m. st. Warszawa działające przez Prezydenta m. st. Warszawy
Urząd m. St. Warszawy, Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
- ④ właściciele i użytkownicy wieczności nieruchomości – w drodze obwieszczenia lub w inny zwyczajowo przyjęty w m. st. Warszawie sposób publicznego ogłaszania
5. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków
6. aa

Do wiadomości:

1. NID
2. Stołeczny Konserwator Zabytków