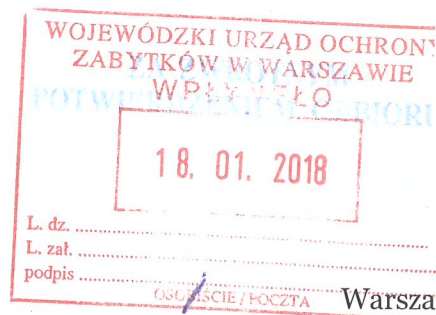




MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO



RPW/1712/2018
Data: 2018-01-18

WRD

DOZ-OAiK.650.781.2017.AJ

Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołania pani Luizy Małozewskiej z dnia 14 lipca 2017 r. (data wpływu: 24 lipca 2017 r.) od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27 czerwca 2017 r., Nr 816/2017, znak: WD.5130.1.4.2016, wpisującej do rejestru zabytków nieruchomości układ urbanistyczny i zespół budowlany Osiedla Posłów i Senatorów Polskiej Partii Socjalistycznej w Warszawie, zw. Kolonią Praussa, wraz z otoczeniem – działając na podstawie art. 9 ust. 1 i 2, art. 89 pkt 1, art. 93 ust. 1 i art. 94 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. 2017 poz. 2187) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2 i art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego,

orzekam:

- **uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

Uzasadnienie

Jak wynika z akt sprawy, po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia „Forum Rozwoju Warszawy” z dnia 4 maja 2016 r., postanowieniem z dnia 13 października 2016 r., Nr 689/2016, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego i zespołu budowlanego Osiedla Posłów i Senatorów Polskiej Partii Socjalistycznej, zw. Kolonią Praussa, położonego w Warszawie, w obrębie ulic: Szaserów, Chłopickiego, Boremlowskiej i Żółkiewskiego – wraz z terenem otoczenia. Postanowienie to zostało podane do publicznej wiadomości poprzez wyłożenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie, w okresie od dnia 17 października 2016 r. do dnia 1 grudnia 2016 r.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2017 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków zawiadomił strony o zakończeniu postępowania dowodowego oraz wskazał termin do zapoznania się z aktami sprawy oraz wniesienia uwag i wniosków.

Decyzją z dnia 27 czerwca 2017 r., Nr 816/2017, znak: WD.5130.1.4.2016, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wpisał do rejestru zabytków nieruchomości województwa mazowieckiego historyczny układ urbanistyczny i zespół budowlany Osiedla Posłów i Senatorów Polskiej Partii Socjalistycznej w Warszawie, zw. Kolonią Praussa, wraz z otoczeniem, powstały w dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy, w latach 1925–1927. Jak wskazano w rozstrzygnięciu, integralną część ww. decyzji stanowi załącznik graficzny (zał. nr 1), na którym kolorem zielonym oznaczono granice zabytkowego obszaru (układu urbanistycznego i zespołu budowlanego) oraz – kolorem czerwonym – zabytkowe budynki tworzące zespół budowlany. Kolorem niebieskim oznaczono zaś obszar otoczenia zabytkowego obszaru. W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków przedstawił proces kształtowania się przedmiotowego układu

urbanistycznego i zespołu budowlanego, stwierdzając przy tym, że obejmowany ochroną zespół budowlany stanowi integralną część układu urbanistycznego tzw. Kolonii Praussa, a ich granice pokrywają się. Decyzja ta została wywieszona na tablicy ogłoszeń Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie w dniu 28 czerwca 2017 r.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, iż zgodnie z przepisem art. 49 § 2 k.p.a. w związku z art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zawiadomienie o decyzji lub innej czynności organu administracji publicznej uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej. W niniejszej sprawie, zawiadomienie o decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków uznano więc dokonane w dniu 13 lipca 2017 r., co oznacza, że od tego dnia włącznie przez 14 dni stronom postępowania przysługiwało prawo do wniesienia odwołania od tej decyzji (tj. do dnia 26 lipca 2017 r.).

Od przedmiotowej decyzji, w ustawowym terminie, odwołanie skutecznie złożyła pani Luiza Małozewska. Skarżąca wyraziła zaniepokojenie ograniczeniami w swobodnym rozporządzaniu mieniem, jakie w jej mniemaniu mogłyby zostać nałożone na właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym ochroną konserwatorską.

Po przeanalizowaniu akt sprawy organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. W tym trybie do rejestru może być również wpisane otoczenie zabytku (art. 9 ust. 2 ustawy). Zabytkiem nieruchomym, jak wynika z art. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy jest nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Z przepisu art. 6 ust. 1 ww. ustawy wynika, że ochronie i opiece podlegają m.in. układy urbanistyczne, a także zespoły budowlane. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 12 historyczny układ urbanistyczny to przestrzenne założenie miejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg, natomiast historyczny zespół budowlany, to zgodnie z art. 3 pkt 13 powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. Przez otoczenie zabytku (art. 3 pkt 15) należy natomiast rozumieć teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

Po analizie orzeczenia zaskarżonej decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków organ drugiej instancji uznał, że przedmiot ochrony prawnej został w niej nieprecyzyjnie określony. W sentencji decyzji wskazano bowiem, że przedmiotem ochrony jest m.in. zespół budowlany Osiedla Posłów i Senatorów PPS w Warszawie, który tworzą budynki wyszczególnione w załączniku nr 2 do decyzji. Natomiast na załączniku graficznym (zał. nr 1) kolorem czerwonym oznaczono jedynie 28 obiektów, określonych jako „zespół budowlany Osiedla PPS”.

Określony powyżej przedmiot ochrony i jej zakres zawierają wewnętrzną sprzeczność, bowiem niejasnym jest, czy ochronie tej podlegać będzie 28 budynków (w granicach ich fundamentów), wpisanych do rejestru zabytków jedną decyzją, czy też przedmiotem ochrony w istocie jest „zespół budowlany” przez te budynki tworzony. Podkreślić jednak trzeba, że w treści zaskarżonej decyzji nie została wyznaczona granica obszaru takiego „zespołu”. Powyższe rozbieżności w sentencji decyzji oraz jej załączniku graficznym sprawiają, że choć Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytku wskazuje, że wpisuje do rejestru zabytków „zespół budowlany”, to jednak z treści sentencji analizowanej decyzji oraz załącznika graficznego wynika, iż przedmiotem ochrony konserwatorskiej nie jest *de facto* zespół budowlany, w rozumieniu art. 3 pkt 13 w związku z art. 6 ust. 1 lit. b, ale 28 budynków, wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, na mocy jednej decyzji.

Ponadto, organ odwoławczy stwierdził występowanie rozbieżności w zakresie przedmiotu postępowania pomiędzy treścią decyzji a załącznikiem graficznym, stanowiącym jej integralną część. Wskazać należy, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji zawarł informację, iż granice obejmowanego ochroną układu urbanistycznego i zespołu budowlanego pokrywają się. Potwierdza to też sentencja decyzji, w której wskazano, że granice zabytkowego obszaru, na który składa się układ urbanistyczny oraz zespół budowlany, zostały oznaczone kolorem zielonym na załączniku graficznym do decyzji. Nie jest to jednak spójne z przywołanym załącznikiem, w którym wskazano, że kolorem zielonym oznaczony został wyłącznie obszar układu urbanistycznego. Należy podkreślić, że z powołanych powyżej przepisów wynika, iż układ urbanistyczny i zespół budowlany to odrębne przedmioty ochrony konserwatorskiej, o odmiennym zakresie tej ochrony. Ich cechą wspólną jest zaś istnienie pewnych zależności przestrzennych pomiędzy poszczególnymi komponentami układu lub zespołu, które podlegają ochronie, tworząc obszar o określonych granicach. Wprawdzie układy urbanistyczne z definicji zawierają zespoły budowlane oraz pojedyncze budynki, jednakże wpisanie do rejestru zabytków zespołu budowlanego obok układu urbanistycznego, wzmacnia ochronę określonego zespołu, poddając rygorom konserwatorskim także te elementy, które w ramach wpisu układu urbanistycznego nie byłyby chronione.

Wyjaśnić należy, że katalog zabytków nieruchomości wymieniony w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zależności do formy materialnej takiego zabytku zawiera w sobie podział na tzw. „zabytki indywidualne” oraz „zabytki przestrzenne” (por. K. Zalasńska, „Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce”, wyd. Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010). Zatem, o ile dzieła architektury i budownictwa są zabytkami o charakterze indywidualnym (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) to zespół budowlany (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b) jest zabytkiem o charakterze przestrzennym, a co za tym idzie – również obszarowym. Stąd w skład zespołu budowlanego poza materialnymi obiektami budowlanymi wchodzi również powiązania przestrzenne, których polem jest konkretny obszar (o walorze np. historycznym), wymagający wyznaczenia granic ochrony konserwatorskiej. Potwierdza to także art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowiący, że wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomości. W swojej obecnej formie zaskarżona decyzja nie uwzględnia więc ww. zasad kształtowania ochrony prawnej zabytków.

Dlatego też podkreślenia wymaga, że załącznik graficzny do decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wydanej w przedmiotowej sprawie, powinien być spójny z treścią tej decyzji oraz określać granice historycznego zespołu budowlanego, jako powiązanej przestrzennie grupy budynków.

Organ drugiej instancji ocenił ponadto, że granicę całości obszaru wpisanego do rejestru zabytków wyznaczono na załączniku graficznym w sposób budzący wątpliwości co do jej przebiegu. Została ona wyrysowana w sposób nieczytelny, na mapie która nie przedstawia w wyraźny sposób granic poszczególnych nieruchomości, co w znaczny sposób utrudnia prawidłowe odczytanie granic przedmiotu ochrony. Co więcej, z sentencji decyzji wynika, że niektóre z określonych w niej nieruchomości zostały wpisane do rejestru zabytków w części – jak wskazano – „do granicy jezdni”. Poza faktem, że jest to określenie nieprecyzyjne – nie wynika bowiem z niego, o której konkretnie granicy mowa – z załącznika graficznego nie sposób jest wywnioskować, czy faktycznie granica zabytku pokrywa się z granicą jezdni. Należy też zwrócić uwagę, że mapa, będąca podstawą załącznika graficznego, nie jest odpowiednikiem aktualnego wyrys z ewidencji gruntów, jaki organ pierwszej instancji uzyskał w dniu 13 września 2016 r. z Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy, co może budzić wątpliwości odnośnie do aktualności danych zawartych w załączniku do decyzji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, związanie prawomocnym orzeczeniem odnosi się, co do zasady, tylko do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia, natomiast dla prawidłowego odczytania tejże sentencji należy się kierować treścią uzasadnienia. Rodzi to obowiązek, aby sentencja decyzji, stanowiąca wiążące ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego, została określona w sposób precyzyjny i jednoznaczny, tak, by nie budził wątpliwości wyznaczony nią przedmiot i zakres ochrony prawnej. W ocenie organu drugiej instancji, precyzyjne określenie lokalizacji i granic zabytków nieruchomych oraz ich otoczenia wymagałoby wskazania w sentencji decyzji także nazw ulic, w obrębie których znajduje się przedmiot ochrony, tak jak to zostało uczynione w postanowieniu o wszczęciu niniejszego postępowania.

Wyjaśnić trzeba, że rozstrzygnięcia wydawane przez organ ochrony zabytków w postępowaniach w sprawie spisu do rejestru zabytków mają charakter uznaniowy. Organ administracji publicznej, działając w granicach uznania administracyjnego, ma obowiązek wnikliwie i wszechstronnie ustalić stan faktyczny sprawy, a następnie rozpatrzyć go w odniesieniu do przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie. Rozstrzygnięcia uznaniowe wymagają również uzasadnienia odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. Podnieść należy, że okoliczność, iż przepis prawa materialnego pozostawia sposób rozstrzygnięcia uznaniu organu administracji, nie zwalnia tego organu od obowiązku uzasadnienia faktycznego orzeczenia.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ocenił, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wymaga uzupełnienia o informację, czy poszczególne budynki tworzące zespół budowlany obejmowane są ochroną w całości, czy też z pominięciem elementów wtórnie dobudowanych, co powinno mieć odzwierciedlenie w załączniku graficznym do decyzji.

Organ odwoławczy uznał także, że uporządkowania wymaga uzasadnienie wpisu do rejestru zabytków otoczenia układu urbanistycznego i zespołu budowlanego tzw. Kolonii Praussa w Warszawie. Należy zwrócić uwagę, że podkreślana przez organ ochrony zabytków okoliczność występowania w obrębie otoczenia obiektów o charakterze zabytkowym nie posiada znaczenia dla treści rozstrzygnięcia i może doprowadzić do mylnej interpretacji treści decyzji. Wymaga bowiem podkreślenia, że wpisanie do rejestru zabytków otoczenia zabytku nieruchomego ma na celu ochronę tego zabytku, a nie obiektów budowlanych znajdujących się w jego otoczeniu. Organ ochrony zabytków uczestniczy co prawda w kształtowaniu przestrzeni wpisanej do rejestru zabytków jako otoczenie zabytku (m.in. wydaje pozwolenia na roboty budowlane w otoczeniu zabytku), jednakże celem tych działań jest wyłącznie

ochrona wartości widokowych zabytku oraz ochrona tego zabytku przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Wydając ponownie decyzję w niniejszej sprawie, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków powinien więc sformułować uzasadnienie w taki sposób, aby z niego jasno wynikało, jakie konkretne przesłanki przemawiają za uwzględnieniem poszczególnych działek w obrębie otoczenia zabytków.

Odnosząc się do argumentów podniesionych przez Stronę w odwołaniu należy stwierdzić, że objęcie ochroną konserwatorską określonej nieruchomości lub obszaru zmienia jej stan prawny, wpływając na warunki i możliwości prowadzenia na jej terenie działalności inwestycyjnej przez właściciela, w związku z koniecznością uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego przed podjęciem określonych prac. Ingerencja taka jest prawnie dopuszczalna, musi jednak mieścić się w granicach dopuszczalności ograniczenia prawa, o których mowa w przepisach art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo własności jest bowiem prawem, które może być ograniczane tylko w szczególnych sytuacjach, w związku z czym to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wykazania, że interes indywidualny obywatela musi w danej sprawie ustąpić interesowi publicznemu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1632/11). Niemniej jednak, fakt objęcia danego terenu ochroną konserwatorską nie wyklucza możliwości prowadzenia przez właściciela nieruchomości określonej działalności inwestycyjnej, jednakowoż działania takie muszą podlegać uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, który wydając decyzję o pozwoleniu bądź odmowie wydania pozwolenia na ich realizację będzie miał możliwość dokonania szczegółowej analizy prognozowanego wpływu planowanej inwestycji na zabytkowe wartości chronionego obszaru.

Wobec powyższych ustaleń, należało uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, zgodnie z przepisem art. 138 § 2 k.p.a., bowiem decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

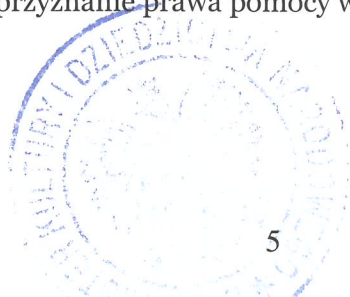
Ponownie rozpatrując przedmiotową sprawę, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków powinien w sposób jednoznaczny określić przedmiot ochrony konserwatorskiej i przygotować rozstrzygnięcie w sposób niebudzący wątpliwości co do jego interpretacji. Wymaga także podkreślenia, że orzeczenie organu ochrony zabytków nie może pozostawiać wątpliwości co do zakresu ochrony prawnej wynikającej z wpisu do rejestru zabytków, a wszystkie elementy takiej decyzji administracyjnej powinny być ze sobą spójne.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Strona, która uważa, że decyzja ta narusza prawo, może wnieść od tej decyzji sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wpis sądowy od sprzeciwu wynosi 200 zł. Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.



Z up. MINISTRA KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
PODSEKRETARZ STANU
GENERALNY KONSERWATOR ZABYTKÓW

dr hab. prof. IH PAN Magdalena Gawin

Otrzymują:

1. Luiza Małozewska
2. Prezydent m.st. Warszawy, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
3. Burmistrz Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy, ul. Grochowska 274, 03-841 Warszawa
4. strony postępowania administracyjnego (doręczenie zgodnie z przepisem art. 49 k.p.a. i art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – decyzja będzie uważana za doręczoną po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia)
5. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa (+ zwrot akt sprawy)
6. A/a

Do wiadomości:

1. Narodowy Instytut Dziedzictwa, ul. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa