

Warszawa, dnia 5 marca 2018 r.

Opinia prawna

w sprawie zastosowania art. 13 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku ze zbyciem nieruchomości położonej przy ul. Stanisława Augusta

Jak wynika z przedstawionej dokumentacji¹, decyzją z dnia 1 czerwca 1993 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków wpisał do rejestru zabytków pod numerem 1545-A jako dobro kultury: teren z zielenią parkową i układem wodnym ograniczony ulicą: Stanisława Augusta, osiedlem mieszkaniowym (od strony wsch.) ulicą Waszyngtona, Parkiem Skaryszewskim – w Warszawie, z określeniem granic tego dobra kultury w załączniku graficznym stanowiącym integralną część ww. decyzji. Ponadto z dokumentacji geodezyjnej wynika, że „działka nr 46/10 stanowi część dawnej działki nr 46. Działka nr 52/2 stanowi część dawnej działki ewid. nr 52. Działki nr 54/3 i 54/5 stanowią część dawnej działki nr 54. Pierwszy podział geodezyjny tych działek nastąpił decyzją Burmistrza Gminy Warszawa Centrum nr 55/2000 z dnia 21.11.2000 r. Działki nr 46/10, 46/11, 54/3, 54/5 powstały na podstawie kolejnej decyzji podziałowej nr 24/2012 z dnia 10.10.2012 r. Na dzień wpisania ww. zabytku do rejestru zabytków teren obejmował działki o nr 46, 52 i 54, w tym cały obszar współcześnie istniejących działek objętych pytaniem. Pozwoliło to na ustalenie, że sprzedana nieruchomość (tj. wyżej wymienione działki ewidencyjne) składa się na teren (zabytek) wpisany do rejestru zabytków².”.

Zgodnie z art. 2 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48, z późn. zm.) –dalej jako: **ustawa o ochronie dóbr kultury**, dobrem kultury (zwanym zabytkiem) w rozumieniu ustawy jest każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną.

Jeżeli jakiś obiekt odpowiada warunkom określonym w art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, o wpisaniu go do rejestru zabytków decyduje właściwy wojewódzki konserwator zabytków, przy czym ustawa nie uzależnia wydania takiej decyzji od zgody właściciela obiektu³.

¹ Opinii prawnej z dnia 9 lutego 2009 r., pisma z dnia 7 lutego 2016 r. wraz załącznikami; pisma z dnia 7 czerwca 2017 r.

² Tak. pismo z dnia 7 czerwca 2017 r. Stołecznego Konserwatora Zabytków (znak: KW-W-IV.1712.42.2017.JK1)

³ Tak. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 stycznia 1986 r. sygn. akt I SA 869/85, ONSA 1986/1/1



Należy zauważyć, że rzeczowy przedmiot ochrony zabytków zarówno w dawnej ustawie o ochronie dóbr kultury (zob. art. 5 tej ustawy) jak i w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, z późn. zm.) – dalej jako: **ustawa o ochronie zabytków** (zob. art. 6 tej ustawy) charakteryzuje się cechą katalogu otwartego⁴. W przepisach tych przykładowo wymieniono rodzaje przedmiotu ochrony, jednakże w tych wymienionych przez ustawodawcę rodzajach przedmiotu ochrony, wyraźnie odróżnia się od siebie te, które mogą być przedmiotem ochrony. Przykładowo, ustawodawca w ustawie o ochronie dóbr kultury odróżnia historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli od parków i ogrodów dekoracyjnych. Podobnie jak i w obecnej obowiązującej ustawie odróżnia układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane od parków, ogrodów i innymi form zaprojektowanej zieleni.

W związku z powyższym ww. rozróżnienie rodzajów przedmiotu ochrony skatalogowane przez ustawodawcę pod względem rzeczowym nie jest przypadkowe. Również ówczesny Wojewódzki Konserwator Zabytków dostrzegał te różnice, czego przykładem mogą być inne decyzje w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków dobra kultury, gdzie w sentencjach decyzji wprost wpisywano: układy urbanistyczne i zespoły budowlane wraz z zielenią (...) – przykładowo: wpis do rejestru zabytków pod numerem: 1535-A oraz 1536-A.

Niniejsza sprawa sprowadza się do zagadnienia związanego ze stosowaniem art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121) – dalej jako: **ustawa o gospodarce nieruchomościami**, który stanowi, że „Sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków”⁵.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje pojęcia „nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków”, o której mowa w art. 13 ust. 4 tej ustawy. Takie pojęcie nie występowało również w ustawach: o ochronie dóbr kultury czy o ochronie zabytków.

⁴ W przepisach tych użyto zwrotu „w szczególności”.

⁵ W m.st. Warszawa na dzień 21 października 2016 r. na mocy § 2 pkt 13 porozumienia pomiędzy: Wojewodą Mazowieckim, Panem Leszkiem Mizieleńskim a miastem stołecznym Warszawą, reprezentowanym przez Prezydenta m.st. Warszawy Lecha Kaczyńskiego z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie powierzenia miastu stołecznemu Warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, zadanie to zostało powierzone m.st. Warszawie, dalej jako: **porozumienie**.

Obecnie obowiązująca ustawa o ochronie zabytków posługuje się określeniem "zabytek nieruchomy", które oznacza 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 (art. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy).

W mojej ocenie „**teren** z zielenią parkową i układem wodnym ograniczony ulicą: Stanisława Augusta, osiedlem mieszkaniowym (od strony wsch.) ulicą Waszyngtona, Parkiem Skaryszewskim – w Warszawie” jest szczególnym rodzajem zabytku nieruchomego. Tak wskazanego dobra kultury przez ówczesnego konserwatora zabytków, nie można utożsamiać z obszarem wpisanym do rejestru zabytków np. zespołem budowlanym o wartości historycznej lub strefą objętą ochroną konserwatorską ze względu na założenia urbanistyczne. Przewijający się w sprawie wyrok z dnia 18 grudnia 2002 r. sygn. akt I CKN 1268/00, dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego albowiem nieruchomość w tamtym przypadku nie została wpisana do rejestru zabytków a jedynie znajdowała się na obszarze zespołu budowlanego o wartości historycznej wpisanego do rejestru zabytków. Ta sama konkluzja sprowadza się do tych wszystkich powoływanych w sprawie (załączonych opiniach prawnych) orzeczeń sądów administracyjnych, w których analizowano przypadki wpisania do rejestru zabytków założeń urbanistycznych.

W tym miejscu należy podkreślić, że jedną z form ochrony prawnej zabytków jest wpis do rejestru zabytków (art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, dawniej art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury). Wpisowi do rejestru zabytków zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków (dawniej art. 14 ust. 1) podlegają "zabytki nieruchome", a nie "nieruchomości" w rozumieniu art. 46 § 1 Kc. Zgodnie z art. 46 § 1 Kc "nieruchomościami" są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Nie wyklucza to jednak możliwości, że nieruchomość w ujęciu cywilistycznym, jej część lub zespoły nieruchomości mogą być uznane za zabytek nieruchomy, który będzie podlegać wpisowi do rejestru zabytków⁶.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że wskazany wyżej w decyzji „**teren** z zielenią parkową i układem wodnym ograniczony ulicą: Stanisława Augusta, osiedlem mieszkaniowym (od strony wsch.) ulicą Waszyngtona, Parkiem Skaryszewskim – w

⁶ Uchwała NSA z dnia 19.10.2015 r. sygn. akt II OPS 3/15, CBOSA

Warszawie”, której granice zostały oznaczone na planie, stanowi obok samej zieleni i układu wodnego również nieruchomości, tj. „teren” wskazany we wpisie do rejestru zabytków w rozumieniu cywilistycznym⁷ tworząc tym samym w połączeniu z zielenią i układem wodnym całość substancji zabytkowej - w konsekwencji powyższego pozwolenie na sprzedaż nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków - było konieczne.

Nie można pominąć przy tym faktu, że kontrolę w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sprawował do dnia 1 listopada 2017 r. (tj. do czasu rozwiązania⁸ ww. porozumienia) w m.st. Warszawie – **Prezydent m.st. Warszawy**, z upoważnienia którego, działał Stołeczny Konserwator Zabytków.

W niniejszej sprawie Stołeczny Konserwator Zabytków, wyraził stanowisko⁹, iż w jego ocenie sprzedaż nieruchomości w dniu 21 października 2016 r. prowadziła do sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków i w konsekwencji wymagała jego pozwolenia.

Skoro Stołeczny Konserwator Zabytków działający w imieniu (z upoważnienia) Prezydenta m.st. Warszawy w sprawach z zakresu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie określonym w ww. porozumieniu - realizujący zadania określone w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece na zabytkami, w szczególności, polegające na: prowadzeniu rejestru zabytków oraz gromadzeniu dokumentacji w tym zakresie, wydawaniu pozwoleń i innych decyzji, postanowień *etc.*- oceniając całokształt sprawy, w szczególności oceniając i uznając wpis do rejestru zabytków pod numerem 1545-A jako wpis nieruchomości do rejestru zabytków, to wydaje się, że jest to przesłanka kluczowa rozstrzygająca sprawę, że pozwolenie konserwatora zabytków było konieczne.

Na marginesie należy jednak zauważyć inny aspekt tej sprawy, o której szerzej napisał w opinii uzupełniającej z dnia 3 marca 2018 r. prof. dr hab. Adam Jaroszyński¹⁰ a mianowicie, że zamiast Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (o którym mowa w art. 13 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami) w m.st. Warszawa działał na podstawie porozumienia Prezydent m.st. Warszawy, który powierzył zadania wymienione w porozumieniu (na podstawie upoważnienia) Stołecznemu Konserwatorowi Zabytków. W przedmiotowej opinii prawnej postawiono tezę, że w takiej sytuacji adresatem pozwolenia na

⁷ Tak. prof. dr hab. Adam Jaroszyński w opinii prawnej z dnia 9 lutego 2018 r.

⁸ Tak. oświadczenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 sierpnia 2017 r. o wypowiedzeniu porozumienia w sprawie powierzenia miastu stołecznemu warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6442)

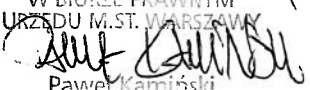
⁹ Tak. pismo z dnia 7 czerwca 2017 r. (znak: KW-W-IV.1712.42.2017.JKI)

¹⁰ opinia prawna w załączeniu.



zbycie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, niezależnie od jego formy, byłoby – w opiniowanej sprawie – m.st. Warszawa jako właściciel nieruchomości. Jednakże, przy zbywaniu nieruchomości w imieniu m.st. Warszawy działa Prezydent m.st. Warszawy (art. 30 ust. 2 pkt 3 *ustawy o samorządzie gminnym*).

W związku z powyższym prof. dr hab. Adam Jaroszyńskiego stanął na stanowisku, że jedynym racjonalnym rozwiązaniem w tej sytuacji jest więc przyjęcie, że Prezydent m.st. Warszawy, sprzedając nieruchomość wpisaną do rejestru zabytków i mając świadomość swojej kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 4 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* w zw. z § 2 pkt 13 i § 3 ust. 2 porozumienia z dnia 1 czerwca 2005 r., uznał, że sprzedaż następuje *lege artis*, tzn. względy ochronne nie uniemożliwiają zbycia nieruchomości. Ponadto autor ww. opinii prawnej nie wykluczył możliwości ewentualnego naruszenia procedur wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie m.st. Warszawy wobec braku udziału w sprawie Stołecznego Konserwatora Zabytków, z czym wypada się zgodzić.

RADCA PRAWNY
W BIURZE PRAWNYM
URZĘDU M.ST. WARSZAWY

Paweł Kamiński
WA-11231
5.03.2018r.

1111

1111

1111

1111