

VII SA/Wa 2768/16 - Wyrok

| | |
|--------------------------|---|
| Data orzeczenia | 2017-10-17 |
| Data wpływu | 2016-12-06 |
| Sąd | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie |
| Sędziowie | Krystyna Tomaszewska /sprawozdawca/ Tadeusz Nowak /przewodniczący/ Tomasz Stawecki |
| Symbol z opisem | 6361 Rejestr zabytków |
| Hasła tematyczne | Zabytki |
| Skarżony organ | Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego |
| Treść wyniku | Oddalono skargę |
| Powołane przepisy | Dz.U. 2014 nr 0 poz 1446; art. 3 pkt 1; Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - tekst jednolity |

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Tadeusz Nowak, Sędzia WSA Tomasz Stawecki, Sędzia WSA Krystyna Tomaszewska (spr.), Protokolant st. sekr. sąd. Ewa Sawicka-Bożek, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 października 2017 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej w [...] M. M. sprawy ze skargi Gminy [...] na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia [...] października 2016 r. znak [...] w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków oddala skargę

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia [...] października 2016 r., znak: [...] Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, po rozpatrzeniu odwołania Gminy [...] - utrzymał w mocy decyzję [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia [...]06.2016r wpisującą do rejestru zabytków część budynku tzw. "starej" szkoły [...], gm. [...] usytuowaną na działce nr ewid. [...].

Zaskarżona decyzja zapadła w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

[...] Wojewódzki Konserwator Zabytków decyzją z dnia [...]06.2016 r. wpisał do rejestru zabytków pod numerem [...], część budynku tzw. "starej" szkoły w [...], usytuowaną na działce nr ewid. [...]. Lokalizacja obiektu została oznaczona na załączniku graficznym nr 1, natomiast z załącznika graficznego nr 2 wynika, że ochroną konserwatorską została objęta część ww. budynku

w granicach zachowanych murów obwodowych.

Uzasadniając swoją decyzję [...] Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał, że budynek "starej szkoły" w [...] figuruje w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa [...] (uchwała z dnia [...] września 2013r, nr [...]) jest zlokalizowany w strefie częściowej ochrony konserwatorskiej.

Pomimo ww. form ochrony konserwatorskiej, Starosta Powiatowy

w [...] przyjął zgłoszenie rozbiórki ww. obiektu. Rozbiórka nie była uzgadniana z wojewódzkim

konserwatorem zabytków. Do robót budowlanych przystąpiono w dniu 19.04.2016r. W tym samym dniu [...] Wojewódzki Konserwator Zabytków na podstawie decyzji z dnia [...]04.2016r wstrzymał prowadzone prace. W wyniku robót rozebrano skrzydło wschodnie oraz dach nad częścią środkową. Zachował się natomiast środkowy ryzalit oraz skrzydło zachodnie. Na podstawie oględzin zachowanej części budynku [...] Wojewódzki Konserwator Zabytków uznał, że pomimo częściowej rozbiórki szkoła

w [...] nadal posiada wartość zabytkową i kwalifikuje się do objęcia ochroną konserwatorską poprzez wpis do rejestru zabytków. Budynek "starej" szkoły nadal posiada wartości zabytkowe (historyczne i edukacyjne), jako dokument historii miejscowości [...], istotny element jej zabudowy i układu przestrzennego wsi, obiekt ważny dla tradycji miejsca oraz świadectwo przemian szkolnictwa

Rozpatrując odwołanie Gminy [...] organ odwoławczy stwierdził, że decyzja [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków jest zasadna pod względem merytorycznym i nie narusza prawa.

Podstawę materialno-prawną zaskarżonej decyzji stanowił art. 9 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym 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.

Zgodnie zaś z przepisem art. 3 pkt. 1 ww. ustawy, zabytek to nieruchomości lub rzecz ruchoma, ich część lub zespół, będący dziełem człowieka lub związany

z jego działalnością i stanowiący świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, którego zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zatem w postępowaniu administracyjnym

w sprawie wpisania zabytku do rejestru koniecznym jest wskazanie jakie samoistne wartości zabytkowe posiada obiekt, aczkolwiek wskazane wyżej wartości nie muszą występować łącznie.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy w postaci: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia [...]09.2013 r., studium historyczno- ruralistycznego opracowanego w 1980r dla wsi [...], a także przedstawionych przez Gminę [...] orzeczeń technicznych dotyczących stanu budynku dawnej szkoły (wykonanych w latach: 1970, 1986, 1987 i 2015) oraz protokołu oględzin zabytku z dnia 19.05.2016r pozwolił organowi konserwatorskiemu na ocenę, czy zachowana część budynku dawnej szkoły w [...] nadal posiada wartości zabytkowe.

Szkoła w [...] została wybudowana w 1884r, jest budynkiem murowanym, ceglany, na kamiennym fundamencie. Budynek posiadał wydłużony, parterowy korpus, złożony z dwóch, symetrycznych skrzydeł, przedzielonych piętrowym ryzalitem. Dachy nad skrzydłami i ryzalitem dwuspadowe, w osiach prostopadłych względem siebie. Pierwotnie kryte dachówką. Ryzalit zwieńczony trójkątnym przyczółkiem. Elewacja frontowa dziewięcioosiowa, z wysokim, oddzielnym profilowanym gzymsem, cokołem. W obrębie skrzydeł, w osiach skrajnych duże, prostokątne otwory okienne. Okna ujęte w tynkowe opaski. Nad oknami proste gzymsy. W osiach wewnętrznych, na połączeniu z ryzalitem otwory drzwiowe. W obrębie ryzalitu na

parterze i pierwszym piętrze otwory okienne

w formie arkadek ujęte w profilowane tynkowe opaski. Podziały horyzontalne akcentowane skromnymi gzymsami podokapowymi. Elewacje boczne symetryczne, trój osiowe, z prostokątnymi otworami okiennymi. Elewacja tylna bezstylowa. Układ wewnątrz dwutraktowy, symetryczny, z sienią na osi środkowej. W sieni drewniana klatka schodowa.

Zdaniem organu konserwatorskiego budynek szkoły w [...] pomimo skromnych cech stylowych wyróżnia się na tle zabudowy wsi i posiada wysokie walory krajobrazowe. Na wartość budynku, blisko czterdzieści lat temu zwrócili uwagę autorzy opracowania "Studium historyczno ruralistyczne [...]". Bardzo charakterystyczna bryła budynku stanowi element historycznego układu ruralistycznego i istotną dominantę w przeważającym na tym terenie krajobrazie rolniczym. Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu pierwszej instancji

w kwestii objęcia ochroną konserwatorską ww. obiektu. Wyjaśnił, że zachowana część dawnej szkoły w [...] stanowi dokument historii szkolnictwa powszechnego regionu południowej Polski, kształtowanego jeszcze pod zaborami,

a także historii samej miejscowości [...]. Nadal czytelna jest forma budynku odzwierciedlająca jego pierwotną funkcję szkolną, a także wyraz architektoniczny

o skromnych detalach podkreślających publiczny charakter obiektu, utrzymany

w stylistyce architektury klasycystycznej (centralny ryzalit zwieńczony tympanonem). Zachowane skrzydło budynku posiada pierwotną kompozycję elewacji, pomimo widocznych przekształceń w zakresie oryginalnego obramienia okien oraz stolarki otworowej. Omawiany budynek "starej" szkoły choć pozbawiony oryginalnej funkcji, stanowi w przestrzeni wsi element reprezentacyjny, nie mniej ważny dla historii miejscowości niż budynek dworu, czy kościoła. Powyższe przesądza o uznaniu, że przedmiotowy zabytek, nawet w zubożonej bryle, posiada wartość historyczną oraz artystyczną. Organ podkreślił, że poza ww. wartościami reprezentowanymi przez materialną substancję zabytkową, zachowana część dawnej szkoły posiada walor niematerialny jako świadectwo tradycji miejsca. Wykazane wyżej wartości przedmiotowego obiektu zadecydowały o potrzebie jego ochrony w dobrze pojętym interesie społecznym, zachowania dziedzictwa historycznego i kulturowego wsi [...] dla przyszłych pokoleń.

Zdaniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego sentencja decyzji [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z [...].06.2016r w sposób jasny określa przedmiot i zakres ochrony konserwatorskiej, jako zachowaną część budynku tzw. "starej" szkoły w [...], w granicach murów obwodowych.

Organ wskazał, że podnoszone przez stronę odwołującą kwestie stanu technicznego budynku są istotne, jednakże przedłożone dowody wskazują na potrzebę przeprowadzenia rozległych prac przy obiekcie, a żaden z nich nie wyklucza możliwości wykonania remontu kapitalnego budynku. Ponadto zły stan techniczny obiektu nie stanowi samoistnej przesłanki do uchylenia zaskarżonej decyzji i rezygnacji z objęcia ochroną prawną cennego dla historii wsi [...] obiektu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 ust. 1 pkt. 1 lit. c ww. ustawy zabytki nieruchome stanowiące dzieła architektury i budownictwa, podlegają ochronie

i opiece bez względu na stan zachowania. W tym kontekście wskazał na konieczność zabezpieczenia i remontu zachowanej części budynku "starej" szkoły

w [...], z ewentualnym rozważeniem odtworzenia zniszczonej części obiektu w celu dopełnienia bryły obiektu.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Gmina [...] zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego, a to w szczególności:

1) naruszenie art. 6 ust 1 lit c) ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków

i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 roku poz. 1446 ze zm.) poprzez uznanie, wynikające z poparcia twierdzeń organu I instancji, iż objęte utrzymaną

w mocy decyzją o wpisie do rejestru zabytków, pozostałości obiektu posiadają szczególne walory architektoniczne i budowlane podczas gdy uzasadnienie skarżonej decyzji wyłącznie powiela uzasadnienie decyzji organu I instancji, które nie zawiera wskazań wystarczających dla takiego uznania;

2) naruszenie art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez przyjęcie, iż obiekt tzw. "starej" szkoły w [...], przed wydaniem utrzymanej w mocy decyzji, objęty był jedną z form ochrony konserwatorskiej tam określonych, podczas gdy analiza stanu sprawy nie pozwala na takie przyjęcie, bowiem ewidencja zabytków, o której mowa w art. 21 ustawy o ochronie zabytków

i opiece nad zabytkami, jest jedynie podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami, nie stanowi

0 objęciu obiektu jedną z form ochrony zabytków określonych przepisem art.7 w/w ustawy;

3) naruszenie art. 9 w zw. z art. 3 pkt. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków

i opiece nad zabytkami, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji dowolne wpisanie do rejestru zabytków województwa małopolskiego obiektu nieruchomego w postaci pozostałości po budynku tzw. "starej" szkoły

w [...], podczas gdy przedmiotowa nieruchomość w rzeczywistości nie posiada żadnych obiektywnie istniejących walorów, które w świetle przepisu art. 3 pkt. 1 ustawy o ochronie zabytków

1 opiece nad zabytkami, uzasadniałyby stwierdzenie, iż pozostałości obiektu stanowią świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, a ich zachowanie Jeży

w interesie społecznym ze względu na wartość historyczną, artystyczną lub naukową, co oznacza, że w niniejszym przypadku nie zachodzą przesłanki do uznania pozostałości obiektu za zabytek nieruchomy;

4) naruszenie art. 7, art. 77 oraz art. 80 k.p.a. poprzez zaniechanie wszechstronnego

rozważenia i dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, zaniechanie wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia stosownego materiału dowodowego oraz poprzez załatwienie sprawy z pominięciem słusznego interesu obywateli, a w konsekwencji dowolne przyjęcie, iż nieruchomości stanowiąca pozostałość po budynku tzw. "starej" szkoły w [...] spełnia przesłanki do objęcia pozostałości obiektu ochroną konserwatorską, w przypadku gdy organ zaniechał przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego, a okoliczności sprawy nie zostały należycie i wyczerpująco wyjaśnione;

5) naruszenie art. 11 k.p.a. poprzez zaniechanie wyjaśnienia zasadności przesłanek uzasadniających wpisanie pozostałości obiektu do rejestru zabytków nieruchomości jako obiektu o szczególnych walorach architektoniczno - budowlanych, a w konsekwencji nieuzasadnione przyjęcie, iż pozostałości obiektu takie walory posiadają i z tego względu winny podlegać ochronie konserwatorskiej;

6) naruszenie art. 107 § 1 k.p.a., poprzez nieprecyzyjne określenie przedmiotu rozstrzygnięcia w utrzymanej w mocy decyzji organu I instancji, podczas gdy decyzja administracyjna będąca władczym aktem organu sprawującego władzę publiczną i kształtująca powinności podmiotu do którego jest skierowana, powinna być precyzyjna i nadawać się do wykonania, a zatem dokładnie określać przedmiot ochrony w związku z podstawą postępowania, podczas gdy uzasadnienie przedmiotowej decyzji w przeważającej części odnosi się do funkcji i opisu nieistniejącego już obiektu tzw. "starej" szkoły w [...] oraz do układu ruralistycznego wsi [...], jego walorów krajobrazowych, co w konsekwencji sprawia, iż na podstawie decyzji trudno wywieść, czy zakresem ochrony objęty jest obiekt, czy pozostałości obiektu oraz czy ochrona rozciąga się również na jego otoczenie;

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji w całości obu zaskarżonych decyzji względnie o ich uchylenie wraz z zasądzeniem zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas prezentowaną argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta co do zasady sprawowana jest pod względem zgodności z prawem,

a więc polega na weryfikacji decyzji organu administracji publicznej z punktu widzenia obowiązującego prawa materialnego i procesowego.

Oceniając zaskarżoną decyzję pod względem zgodności z prawem sąd uznał, iż nie narusza ona prawa.

Stosownie do art. 3 pkt. 1 ustawy o ochronie zabytków zabytkiem nieruchomym jest nieruchomość, ich części lub zespoły, 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. Zabytek nieruchomy to nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, o których

mowa w pkt.1 (art. 3 pkt. 2).

Przed wydaniem decyzji organy administracyjne zebrały dokumentację dotyczącą nieruchomości, w tym protokół oględzin budynku z dnia 19.05.2016r

i dokumentację fotograficzną, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

z dnia [...]09.2013 r., studium historyczno-ruralistycznego opracowane w 1980r dla wsi [...], a także orzeczenia techniczne dotyczące stanu budynku dawnej szkoły (wykonane w latach: 1970, 1986, 1987 i 2015).

Ustalono, że budynek szkoły został wybudowany w 1884r i znajduje się

w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa [...]

(uchwała z dnia [...] września 2013r, nr [...]) jest zlokalizowany

w strefie częściowej ochrony konserwatorskiej.

Wskazano także, że pomimo częściowej rozbiórki szkoła w [...] nadal posiada wartość zabytkową i kwalifikuje się do objęcia ochroną konserwatorską poprzez wpis do rejestru zabytków. Budynek "starej" szkoły nadal posiada wartości zabytkowe (historyczne i edukacyjne), jako dokument historii miejscowości [...], istotny element jej zabudowy i układu przestrzennego wsi, obiekt ważny dla tradycji miejsca oraz świadectwo przemian szkolnictwa.

W wyniku robót budowlanych rozebrano skrzydło wschodnie oraz dach nad częścią środkową. Zachował się natomiast środkowy ryzalit oraz skrzydło zachodnie.

Na podstawie oględzin zachowanej części budynku [...] Wojewódzki Konserwator Zabytków uznał, że nadal czytelna jest forma budynku odzwierciedlająca jego pierwotną funkcję szkolną, a także wyraz architektoniczny

o skromnych detalach podkreślających publiczny charakter obiektu, utrzymany

w stylistyce architektury klasycystycznej (centralny ryzalit zwieńczony tympanonem). Zachowane skrzydło budynku posiada pierwotną kompozycję elewacji, pomimo widocznych przekształceń w zakresie oryginalnego obramienia okien oraz stolarki otworowej. W ocenie organów konserwatorskich budynek "starej" szkoły choć pozbawiony oryginalnej funkcji, stanowi w przestrzeni wsi element reprezentacyjny, nie mniej ważny dla historii miejscowości niż budynek dworu, czy kościoła.

W układzie ruralistycznym wsi do dnia dzisiejszego wyróżnia się środkowa część

z zachowanym zespołem dworskim, zespołem kościelnym oraz murowanym budynkiem starej szkoły.

Budynek starej szkoły przedstawia istotne wartości materialne i niematerialne będące świadectwem minionej epoki.

Wobec powyższego zarzut naruszenia powołanych w skardze przepisów ustawy o ochronie zabytków jest niezasadny. Zarówno organ pierwszej jak i drugiej instancji, mający wiedzę specjalistyczną z zakresu ochrony zabytków, zasadnie uznały część budynku tzw. "starej" szkoły w [...], za obiekt zasługujący na wpisanie do rejestru zabytków.

Sentencja decyzji [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

z [...].06.2016r w sposób jasny określa przedmiot i zakres ochrony konserwatorskiej.

Lokalizacja obiektu została oznaczona na załączniku graficznym nr 1, natomiast z załącznika graficznego nr 2 wynika, że ochroną konserwatorską została objęta część ww. budynku w granicach zachowanych murów obwodowych.

Organy w uzasadnieniach swoich decyzji wyczerpująco wyjaśniły i uzasadniły przyczyny dokonania wpisu nieruchomości do rejestru zabytków ze względu na ich wartość historyczną i artystyczną. Zdaniem Sądu zgromadzone w przedmiotowej sprawie materiały dokumentacyjne pozwoliły organowi konserwatorskiemu ocenić, czy część budynku tzw. "starej" szkoły w [...] posiada walory zabytkowe.

Sąd nie podzielił zarzutów skarżącego dotyczących naruszenia art. 7 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a. W uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji wyjaśniono przesłanki objęcia zabytku ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków wskazując, że wpisana do rejestru zabytków część budynku tzw. "starej" szkoły w [...] stanowi świadectwo epoki minioniej, którego zachowanie i ochrona prawna jest konieczna.

Organ podkreślił także konstytucyjny obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego. Podkreślić należy także, że w preambule Konstytucji zawarte jest zobowiązanie przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku. Istnienie interesu społecznego w ochronie zabytków wywodzić można więc wprost z ustawy zasadniczej. Wartość historyczną

i artystyczną dokumentuje zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy,

z którym skarżący polemizuje, nie przedstawiając jednak żadnych dowodów przeciwnych.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Ustawa o ochronie zabytków jest właśnie taką ustawą, o której mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Organy były zatem obowiązane do działania na podstawie zawartych w niej przepisów. Wpis określonej nieruchomości do rejestru zabytków z pewnością powoduje pewne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i nakłada na właściciela dodatkowe obowiązki związane z utrzymaniem takiej nieruchomości, nie ingeruje natomiast w istotę tego prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie obciąża kosztami utrzymania zabytków wyłącznie ich właścicieli. Między innymi

w rozdziale VII tej ustawy uregulowano możliwości otrzymania przez właściciela

z budżetu państwa dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub

robót budowlanych przy zabytku.

Ingerencja organów w prawo własności skarżącego nie jest zatem dowolna,

a znajduje pełne oparcie w przepisach prawa.

W ocenie Sądu zaskarżona decyzja nie jest dotknięta żadną z wad, opisanych w art. 156 § 1 k.p.a., które Sąd winien brać pod uwagę z urzędu. Została ona wydana po zgromadzeniu i dokonaniu oceny materiału dowodowego, zaś uzasadnienie jest skonstruowane w sposób odpowiadający dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a.

W tym stanie rzeczy, uznając zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem, należało skargę oddalić na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.