

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 6 listopada 2019 r.

VII SA/Wa 888/19

Tytuł prawny upoważniający do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości.

TEZA aktualna

Faktyczne bezumowne korzystanie z działki nie może być uznane za jeden z czterech rodzajów tytułów prawnych upoważniających, na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości.

TEZA aktualna

Wobec jasnego brzmienia art. 36 ust. 5 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków należy przyjąć, że tylko i wyłącznie wykazanie się jednym z czterech praw podmiotowych wprost wymienionych w art. 36 ust. 5 ustawy może uzasadniać prawo (legitymację) do złożenia przedmiotowego wniosku.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący:



Sędziowie WSA:



Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 listopada 2019 r. sprawy ze skargi S. D. na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia (...) lutego 2019 r. znak (...) w przedmiocie umorzenia postępowania oddala skargę

Uzasadnienie faktyczne

1. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: "Minister") decyzją z (...) lutego 2019 r., znak: (...), po rozpatrzeniu odwołania S. D. (dalej: "skarżący"), uchylił decyzję (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr (...) z (...) lipca 2018 r., znak: (...), oraz umorzył postępowanie w sprawie odmowy wydania pozwolenia na podział zabytku nieruchomego.

Zaskarżona decyzja została wydana w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

2. (...) Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: "(...) WKZ") decyzją z (...) października 2002 r. wpisał do rejestru zabytków województwa (...) pod numerem (...) obszar dawnego obozu koncentracyjnego w (...) wraz z budynkiem, tzw. "(...)", zlokalizowanym przy ul. (...).

W dniu (...) czerwca 2018 r. S. D. zwrócił się do (...) WKZ z wnioskiem o wydanie pozwolenia na podział działki o nr ewid. (...) z obrębu (...), położonej w rejonie ul. (...) w (...). Podział działki o nr ewid. (...) miałby prowadzić do umożliwienia skarżącemu nabycia niewielkiej części tej działki o powierzchni 166 m², prawdopodobnie równocześnie z pozostałymi częściami działki nr ewid. (...). Wskazuje to dokument zatytułowany "Zbiorne zestawienie wstępnych projektów podziału dz. (...) obr (...) oraz dz. (...) obr (...)" objętej (...)" (k. 55 akt adm.).

Wniosek skarżącego został złożony na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2017 r. poz. 1265; dalej: "rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich").

W opinii skarżącego objęta wnioskiem część działki o nr ewid. (...) została zaliczona do obszaru dawnego obozu koncentracyjnego w (...), chociaż nie była częścią terenu właściwego obozu ("obszaru więzińskiego"). Był to teren domków jednorodzinnych, w których mieszkali strażnicy obozowi. Skarżący wyjaśnił też, że jest właścicielem działki o numerze ewid. (...) obręb (...) o powierzchni 320 m², która sąsiaduje z działką nr ewid. (...). Do przedmiotowego wniosku załączono m.in. wstępny projekt podziału opracowany przez uprawnionego geodetę. Skarżący zabiega o wykup tej części działki nr ewid. (...), którą rodzina skarżącego faktycznie dzierżawi od kilkadziesiąt lat. Dopuszczalność tej czynności zależna jest wszakże od stanowiska właściwego konserwatora zabytków.

3. Po rozpatrzeniu wniosku skarżącego, (...) Wojewódzki Konserwator Zabytków decyzją nr (...) z (...) lipca 2018 r. odmówił wydania pozwolenia na podział zabytku nieruchomego położonego w rejonie ul. (...) w (...).

Organ pierwszej instancji wydał powyższe rozstrzygnięcie na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2187; dalej:

"ustawa o ochronie zabytków"), art. 96 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 121; dalej: "ustawa o gospodarce nieruchomościami") w związku z 104 § 1, art. 127, art. 129 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.; dalej: "k.p.a.") oraz w związku z § 6 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich.

W uzasadnieniu organ stwierdził, że przeznaczona do podziału nieruchomość jest położona na terenie dawnego obozu (...), wpisanego do rejestru zabytków pod nr (...). Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków na podział zabytku wpisanego do rejestru zabytków wymaga uzyskania pozwolenia konserwatorskiego. Zasady wydawania pozwoleń konserwatorskich reguluje rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich. Do wniosku o wydanie pozwolenia na podział zabytku wymagane jest także dołączenie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z zabytku, wynikające z prawa materialnego. Tymczasem, jak wynika z prowadzonej przez Sąd Rejonowy (...) księgi wieczystej (...) działka nr ewid. (...) stanowi własność (...). Organ pierwszej instancji stwierdził więc, że skarżący nie posiada tytułu prawnego do ww. nieruchomości i tym samym zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich nie może występować z żądaniem wydania pozwolenia na podział przedmiotowej nieruchomości.

4. Pismem z (...) października 2018 r. skarżący złożył odwołanie od powyższej decyzji, wnosząc o jej zmianę oraz o wydanie zgody na podział zabytku nieruchomego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Skarżący wniósł również o uchylenie jako nieważnej decyzji nr (...) z (...) października 2002 r. o wpisie działki nr ewid. (...) do rejestru zabytków.

Skarżący zarzucił decyzji:

naruszenie przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, m.in. art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez niepodjęcie czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia niniejszej sprawy, a także: niezebranie i nierozpatrzenie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego w sprawie, oparcie się wyłącznie na argumentacji własnej organu, nieprzeprowadzenie wizji (ogłędzin) nieruchomości będącej przedmiotem wniosku, które to czynności były niezbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy;

naruszenie przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 107 § 1 i 3 k.p.a., poprzez brak wyjaśnienia, przyczyn, dla których organ oparł się jedynie na własnych ustaleniach z pominięciem argumentów skarżącego, poprzez brak wyjaśnienia pojęcia "tytuł prawny", naruszenie przepisów postępowania administracyjnego poprzez brak powołania biegłego (biegłych) niezbędnego do właściwego rozstrzygnięcia sprawy;

naruszenie § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, poprzez jego błędne zastosowanie i błędną interpretację oraz zastosowanie wykładani rozszerzająca na niekorzyść skarżącego.

Przyjmuje się, że wniosek może być złożony przez posiadacza nieruchomości, a nie tylko przez właściciela;

naruszenie § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, oraz art. 64 § 2 k.p.a. poprzez niewzewanie odwołującego (skarżącego) do uzupełnienia braku formalnego wniosku i uzupełnienie go o oświadczenie o posiadaniu tytułu prawnego do nieruchomości;

błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że żadna część działki nr ewid. (...) nie należy do skarżącego, podczas gdy w rzeczywistości jest inaczej.

5. Po rozpatrzeniu odwołania skarżącego, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z (...) lutego 2019 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

Organ drugiej instancji wydał ww. rozstrzygnięcie na art. 89 pkt 1, art. 93 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 z późn. zm.) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2069).

Organ odwoławczy wyjaśnił, że zasady podziału nieruchomości będących własnością (...) lub jednostki samorządu terytorialnego w zasadniczej mierze reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 97 i nast.). W świetle przepisów tej ustawy, do wniosku w sprawie podziału należy dołączyć m.in. dokument stwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, w tym w szczególności oświadczenie przedstawiające aktualny stan wpisów w księdze wieczystej założonej dla nieruchomości objętej wnioskiem wraz ze wskazaniem numeru księgi wieczystej. Decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Obowiązek załączenia do wniosku o podział zabytku tytułu prawnego lub oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością wynika z § 6 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich.

Mając zatem na względzie przywołany powyżej stan prawny, organ odwoławczy wskazał, że (...) WKZ powinien był przed merytorycznym zbadaniem sprawy, przeprowadzić prawidłową analizę formalnoprawną żądania wnioskodawców.

Jak wynika z akt postępowania do przedmiotowego wniosku nie został załączony ani dokument uprawniający do występowania z ww. wnioskiem, tj. potwierdzający posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, ani oświadczenie o dysponowaniu nieruchomością wskazaną we wniosku. Tym samym organ konserwatorski powinien był skierować do wnioskodawcy wezwanie zgodnie z treścią art. 65 § 1 k.p.a., w którym zwróciłby się o uzupełnienie braków formalnych wniosku oraz poinformował, że w przypadku ich nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie, wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania. Zamiast przeprowadzenia ww. czynności organ pierwszej instancji wydał decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty - odmawiającą wydania ww. pozwolenia. Wprawdzie brak skierowania do skarżącego ww. wezwania niewątpliwie świadczy o naruszeniu przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania, jednakże - w ocenie Ministra - biorąc pod uwagę zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy w

przedmiotowej sprawie nie zachodzi podstawa do uchylenia ww. decyzji z (...) lipca 2018 r. i przekazania do sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Organ drugiej instancji wyjaśnił również, że skarżący pomimo zakwestionowania ustaleń (...) WKZ o braku posiadania przez skarżącego tytułu prawnego do ww. nieruchomości, nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego posiadanie takiego prawa. Podniesiony przez skarżącego fakt bezumownego korzystania z ww. części działki oraz związana z tym kwestia posiadania i użytkowania - nie są tytułami prawnymi, o których mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków, uprawniającymi do złożenia wniosku o pozwolenie. Nie można również na ich podstawie wnioskować o posiadanym interesie prawnym do bycia stroną w przedmiotowym postępowaniu.

Mając zatem na względzie treść art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Minister uchylił decyzję organu pierwszej instancji i umorzył postępowanie w całości, bowiem ustalił, że postępowanie przed organem pierwszej instancji było bezprzedmiotowe.

Z kolei odnosząc się do wniosku skarżącego dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji (...) WKZ z (...) października 2002 r. wpisującej do rejestru zabytków teren dawnego obozu koncentracyjnego w (...), z uwagi na inny przedmiot żądania, będzie ono rozpatrywane w ramach odrębnej sprawy administracyjnej.

6. Nie godząc się z powyższym rozstrzygnięciem skarżący pismem z (...) marca 2019 r. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji Ministra oraz poprzedzającej ją decyzji (...) WKZ oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu skarżący zarzucił naruszenie:

przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, m.in. art. 7, art. 77 i 80 k.p.a. poprzez niepodjęcie czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia niniejszej sprawy, niezebranie i nierozpatrzenie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego w sprawie, oparcie się wyłącznie na argumentacji własnej organu, nieprzeprowadzenie wizji (ogłędzin) nieruchomości będącej przedmiotem wniosku, które w ocenie skarżącego były niezbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy; art. 107 § 1 i 3 k.p.a., poprzez brak wyjaśnienia, dlaczego organ oparł się jedynie na własnych ustaleniach pomijając całkowicie argumenty zgłaszane przez skarżącego, jak i dlaczego właśnie tak rozumie pojęcie "tytuł prawny", a także dlaczego nie powołał właściwego biegłego (biegłych) niezbędnych do właściwego rozstrzygnięcia sprawy;

§ 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich oraz § 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę (...) oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1609; dalej: "rozporządzenie w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich z 2018 r.") poprzez ich błędne zastosowanie i błędną interpretację

poprzez zastosowanie wykładani rozszerzająca na niekorzyść skarżącego;

§ 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, oraz przepisu § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich z 2018 r., a także art. 64 § 2 k.p.a. poprzez niewezwanie skarżącego do uzupełnienia braku formalnego wniosku i uzupełnienie go o oświadczenie o posiadaniu tytułu prawnego do nieruchomości; art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wraz z art. 36 ust. 1 pkt 8 i ust. 5 ustawy o ochronie zabytków poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania oraz że skarżący nie posiada tytułu prawnego do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości; art. 28 k.p.a. poprzez błędne uznanie, że skarżący nie posiada interesu prawnego do bycia stroną w niniejszym postępowaniu;

błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że żadna część działki nr ewid. (...) nie należy do skarżącego, podczas gdy w rzeczywistości tak nie jest.

W uzasadnieniu skargi, skarżący rozwinął i zaktualizował własne stanowisko przedstawione pierwotnie w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego skarżący przedstawił inne rozumienie interesu prawnego niż przyjęte przez organ odwoławczy. Skarżący wskazał również na faktyczny precedens polegający na wydaniu przez (...) WKZ zgody na podział nieruchomości należącej do (...) i miało to miejsce w odniesieniu do sąsiedniej działki nr ewid. (...) obręb (...). Skarżący podkreślił też, że zgodnie z art. 7a k.p.a. organ administracji ma obowiązek rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść obywatela.

7. Odpowiadając w dniu (...) kwietnia 2019 r. na ww. skargę organ drugiej instancji podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i wniósł o jej oddalenie. Organ stwierdził, że przesłanki, którymi kierował się przy podejmowaniu zaskarżonej decyzji zostały wskazane w jej uzasadnieniu, a zarzuty podniesione przez skarżącego pozostają bez wpływu na treść wydanego rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

8. Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) zadanie Sądu jest ściśle określone: Sąd ma dokonać kontroli zaskarżonego aktu administracyjnego pod względem zgodności z prawem, czyli prawidłowości zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafności ich wykładni.

W związku z tym, Sąd ma obowiązek wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracyjny jeśli stwierdzi, że w danej sprawie niewątpliwie doszło do naruszenia przepisu prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, lub doszło do naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania, albo przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Nakazuje to art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwanej dalej "p.p.s.a."). Sąd ma też obowiązek stwierdzić nieważność decyzji lub postanowienia, jeśli akt taki jest dotknięty którąkolwiek z wad określonych w art. 156 k.p.a.

Natomiast w przypadku niestwierdzenia wskazanych postaci naruszenia prawa przez organ administracji, skarga podlega oddaleniu. Inaczej mówiąc, jeśli zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, uchylenie jej przez sąd jest niedopuszczalne.

Jednocześnie stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związanym zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną.

Po wnikliwym zbadaniu okoliczności sprawy, zarówno faktów, na które powołuje się skarżący, jak i przepisów mających zastosowanie, Sąd uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest niezgodna z prawem. Sąd miał zatem obowiązek oddalić skargę, bowiem argumenty przedstawione w skardze należało uznać za nietrafne.

9. Przede wszystkim należy uznać, że organ drugiej instancji działał w ramach przyznanych mu kompetencji i zgodnie z potwierdzanymi przez sądy administracyjne zasadami stosowania właściwych przepisów. Pozwolenia na podział nieruchomości wpisanego do rejestru zabytków udziela się na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 8 oraz art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (obecny tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2067; dalej nadal: "ustawa o ochronie zabytków"). W rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma przy tym drugi z powołanych przepisów. Stanowi on, że "[p]ozwolenia, o których mowa w ust. 1 i 1a (art. 36 ustawy), wydaje się na wniosek osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego na Listę (...) albo do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego". Oznacza to, że przepis ustawy szczegółowo określa listę osób, które mogą wystąpić z wnioskiem o podział nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

Odnosząc powołany przepis do okoliczności faktycznych rozpatrywanej sprawy należy stwierdzić, że skarżący uzasadniając swoje żądanie podziału nieruchomości musiałby wykazać, że dysponuje jednym z czterech rodzajów praw podmiotowych wymienionych w art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków. Z akt sprawy wynika jednak, że skarżący nie jest właścicielem działki o nr ewid. (...) z obrębu (...). Właścicielem jest (...), co wynika z odpisu z księgi wieczystej Nr (...) (k. 101-103 akt admin.). Skarżący jest natomiast właścicielem działki o numerze ewid. (...) obręb (...) o powierzchni 320 m², która sąsiaduje z działką nr ewid. (...). Wskazane w art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków prawo podmiotowe musi przysługiwać wnioskodawcy do nieruchomości, która miałaby być przedmiotem podziału.

Dodatkowo dokumenty zgromadzone w aktach wskazują, że działka nr ewid. (...) była przedmiotem bezumownego korzystania, przynajmniej taki stan miał miejsce w latach 2006-2008. Urząd Miasta (...) kierował bowiem do osób wykorzystujących poszczególne części działki nr ewid. (...) pisma zawierające wyliczenie opłaty z tytułu bezumownego korzystania z części nieruchomości (patrz k. 56-58 akt admin. - w

sprawie innych osób korzystających z działki nr ewid. (...)). Po 2008 r. bezumowne korzystanie zostało zamienione na umowy dzierżawy między (...), statio fisci Prezydent Miasta (...) (k. 25-30 akt adm.). Umowa dzierżawy wygasła z dniem (...) grudnia 2010 r. i powrócono do praktyki bezumownego korzystania z poszczególnych części działki nr ewid. (...) przez właścicieli (władających) działek sąsiadujących z działką nr ewid. (...) (patrz pismo UM (...), k. 18).

Faktyczne bezumowne korzystanie z działki nr ewid. (...) nie może jednak być uznane za jeden z czterech rodzajów tytułów prawnych upoważniających, na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków, do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości. Dla porządku należy też dodać, że skarżącemu nie przysługują inne prawa podmiotowe mogące być podstawą wniosku do właściwego konserwatora zabytków: skarżący nie jest użytkownikiem wieczystym ww. części działki nr ewid. (...), nie sprawuje nad tym terenem trwałego zarządu, ani nie przysługują mu ograniczone prawo rzeczowe do przedmiotowej nieruchomości. Upoważnienie skarżącego nie wynika też z - jak to przewiduje art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków - stosunku zobowiązaniowego. W dokumentach zawartych w aktach podkreśla się, że skarżący korzysta z opisaney części działki nr ewid. (...) o powierzchni 166 m² bez umowy cywilnoprawnej. Faktyczne działanie określonej osoby (korzystanie z części działki) nie może być jednak uznawane za tytuł prawny.

W omawianym zakresie za nietrafne należy również uznać stanowisko pełnomocnika skarżącego, wyrażone w piśmie z dnia (...) października 2019 r. skierowanym do Sądu bezpośrednio przed rozprawą. Do pisma tego załączono zaświadczenie wydane przez Prezydenta Miasta (...) na podstawie art. 306a Ordynacji podatkowej i stwierdzające, że skarżący od 2014 r. "figuruje w ewidencji podatku od nieruchomości jako jeden z podatników za działkę o numerze (...)...". Zdaniem pełnomocnika skarżącego ww. zaświadczenie stanowi dowód na okoliczność istnienia po stronie skarżącego zarówno trwałego zarządu, jak i stosunku zobowiązaniowego. Stanowisko pełnomocnika skarżącego jest jednak błędne. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ w drodze decyzji administracyjnej. Tymczasem z akt postępowania administracyjnego prowadzonego w rozpatrywanej nie wynika aby taka decyzja był wydana. Nie powołuje się na nią również sam skarżący. W materiale dowodowym znajdują się natomiast potwierdzenia o bezumownym korzystaniu z przedmiotowej nieruchomości. Fakt opłacania podatku nie prowadzi do wykreowania stosunku prawnego z zakresu prawa cywilnego, ani z zakresu prawa administracyjnego regulującego gospodarowanie przez (...) należącymi doń nieruchomościami. Nie można więc przyjąć stanowiska skarżącego, ani w zakresie twierdzenia o istnieniu trwałego zarządu, ani stosunku zobowiązaniowego.

Analizując skutki zastosowania art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków w kontekście żądania skarżącego należy podkreślić, że ze względu na swoją treść wskazany przepis ma charakter tzw. przepisy szczególnego (lex specialis), a więc ustanawiającego wyjątek od ogólnych przepisów ustawy o ochronie zabytków, a

także art. 28 k.p.a. Oznacza to, że sugerowane przez skarżącego argumenty dotyczące szerokiej interpretacji pojęcia "tytuł prawny do nieruchomości", tak aby uzasadnić prawo do złożenia wniosku o zgodę na podział nieruchomości objętej wpisem do rejestru zabytków, są niestety nietrafne. Przyjęta w polskiej kulturze prawnej, a wywodzona niekiedy nawet z prawa rzymskiego zasada "exceptiones non sunt extendendae" ("Wyjątków nie należy rozszerzać") nakazuje interpretować wskazane przepisy ustawy o ochronie zabytków w sposób ścisły, tj. zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów. Prawa skarżącego do złożenia wniosku nie można wywodzić ani z koncepcji "interesu prawnego" w przedmiotowej czynności, ani też nie dopuszcza się wywodzenia obecnie prawa skarżącego z wcześniejszego prawa dzierżawy, z własności nieruchomości sąsiedniej, z faktu wieloletniego korzystania z niewielkiego fragmentu działki nr ewid. (...), bądź podobnych zdarzeń. Wobec jasnego brzmienia art. 36 ust. 5 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków należy przyjąć, że tylko i wyłącznie wykazanie się jednym z czterech praw podmiotowych wprost wymienionych w art. 36 ust. 5 ustawy może uzasadniać prawo (legitymację) do złożenia przedmiotowego wniosku.

Co więcej, wymieniony wyjątkowy charakter uregulowania postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podział zabytku nieruchomego, jest też akcentowany inaczej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że postępowanie w ww. sprawie ma charakter autonomiczny, a więc niezależny zarówno od innych postępowań prowadzonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, jak i przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, a także od ogólnych zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w Kodeksie z dnia 14 czerwca 1960 r. (patrz np. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2625/11; analogicznie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2188/15, LEX nr 2113917).

Podkreśla się więc, że postępowanie w przedmiocie podziału zabytkowej nieruchomości należy prowadzić w ścisłym związku z konkretnymi faktami sprawy, z uwzględnieniem obowiązku organów konserwatorskich szczególnej troski o zachowanie zabytków i dziedzictwa narodowego, a tym samym z dążeniem do zapewnienia pierwszeństwa interesu społecznego w stosunku do innych interesów, które mogą kolidować z ochroną zabytków. Wyjątkowy charakter przepisów o wyrażaniu zgody na podział nieruchomości zabytkowych wynika więc nie tylko z formalnego umiejscowienia kluczowych przepisów prawa w tekście ustawy o ochronie zabytków oraz w całej dziedzinie prawa administracyjnego materialnego i procesowego, ale także z merytorycznych założeń i celów prawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

10. Reguł prawa odnoszących się do podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem, ani sytuacji prawnej skarżącego nie zmieniają przepisy powołanego przez skarżącego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę (...)

oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków. Przepis § 6 ust. 3 tego rozporządzenia wskazuje, że do wniosku o wydanie pozwolenia na podział zabytku nieruchomego albo zmianę przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku nieruchomego dołącza się dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z zabytku, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem. Przepis ten posługuje się tylko ogólnym pojęciem "tytułu prawnego... uprawniającego do występowania z... wnioskiem". Tak sformułowany przepis aktu wykonawczego, a mianowicie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, nie może zatem skutecznie uchylić jednoznacznego przepisu ustawowego, czyli art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków wskazującego konkretną i jednocześnie zamkniętą listę praw podmiotowych do nieruchomości upoważniających do złożenia wniosku o zgodę na podział nieruchomości. W tym zakresie zastosowana być musi reguła kolizyjna: "norma wyższa uchyla normę niższą", czyli w sytuacjach kolizji i treściowej niezgodności normy ustawowej z normą prawną wywiedzioną z rozporządzenia ministra (organu administracji), tam powinniśmy stosować normę ustawową, a nie normę niższą.

Biorąc pod uwagę wykładnię przepisów prawa znajdujących zastosowanie w rozpatrywanej sprawie należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja organu drugiej instancji jest zgodna z prawem. Nie ma więc podstaw dla uchylenia tej decyzji. Jeśli bowiem skarżący nie mógł wskazać tytułu prawnego do nieruchomości, o podział której wnioskował, to należało przyjąć, że postępowanie prowadzone na podstawie wniosku skarżącego z dnia (...) czerwca 2018 r. jest bezprzedmiotowe i powinno być umorzone.

11. Stanowiska Sądu w rozpatrywanej sprawie nie może zmienić podniesiony przez skarżącego, że niewiele wcześniej (...) WKZ udzielił zgody na podział działki nr ewid. (...) obręb (...). Nieruchomość należy (należała) do (...) i zdaniem skarżącego miała identyczny charakter jak działka nr ewid (...), której część wykorzystuje skarżący na potrzeby prowadzenia ogrodu. Skarżący podkreśla analogiczność sytuacji prawnej działki nr ewid. (...) w stosunku do przedmiotowej działki nr ewid. (...) i uważa, że brak zgody na podział działki nr (...) jest po prostu niesprawiedliwy.

Wbrew skarżącemu Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę nie może dokonać sprawdzenia legalności decyzji dotyczącej działki nr ewid. (...), ani oceny racji, które w opinii (...) WKZ przeważały wobec argumentów przeciwnych zgodzie na podział nieruchomości. Przesądza o tym wskazane na wstępie części prawnej uzasadnienia związanie Sądu granicami sprawy (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Nie znając stanowiska organu w sprawie działki nr ewid. (...), nie możemy opowiadać ani za, ani przeciw określönemu rozstrzygnięciu w sprawie działki nr ewid. (...). Sąd nie wie też, czy rzeczywiście stan faktyczny i stan prawny działki nr ewid. (...) był identyczny lub choćby bardzo zbliżony do okoliczności występujących w sprawie działki nr ewid. (...). W takim stanie rzeczy podniesiony przez skarżącego argument z podobieństwa sytuacji faktycznych oraz obowiązku spójnego stosowania prawa przez organy administracji (art. 8 § 2 k.p.a.) nie mogą być zastosowane.

12. Skarżący podkreślił też, że zgodnie z art. 7a k.p.a. organ administracji ma obowiązek rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść obywatela. W związku z tym przedstawiony wyżej proces interpretacji językowej, systemowej i funkcjonalnej art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków powinien być nakierowany na interes faktyczny skarżącego.

Argumentu tego Sąd nie podzielił. Po pierwsze w rozpatrywanej sprawie nie występują wątpliwości interpretacyjne, o których mowa w art. 7a § 1 k.p.a. Jak wskazano wyżej, brzmienie art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków jest jasne i zdaniem Sądu nie budzi wątpliwości. Wymienienie czterech dopuszczalnych źródeł tytułu prawnego do nieruchomości istotnie ogranicza zakres pola interpretacji. Z kolei wykładnia systemowa przepisów ustawy o ochronie zabytków w związku z przepisami kodeksu cywilnego, Księga III (Zobowiązania) oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (w kwestii trwałego zarządu nieruchomością) pozwala rozstrzygnąć pytania, które stają przed interpretatorem w rozpatrywanej sprawie. Po drugie, w razie powstania wątpliwości interpretacyjnych, wspomniana wcześniej koncepcja autonomii przepisów dotyczących zgody konserwatora zabytków na podział nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków mogłaby przemawiać za zastosowaniem art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. Przepisu art. 7a § 1 k.p.a. nie stosuje się bowiem, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Przykładowo wymienione w przepisie względy bezpieczeństwa i obronności państwa pewnie nie mają znaczenia w rozpatrywanej sprawie. Natomiast ochrona miejsc pamięci związanych z zagładą Żydów europejskich (Holocaustem, Shoah), a także otoczenia tych miejsc takiego jak działka o nr ewid. (...) znajdująca się na skarpie po drugiej strony drogi, uzasadnia już rygorystyczne działania konserwatora zabytków i ścisłą wykładnię ustawy o ochronie zabytków. Służby konserwatorskie podejmują kroki mające przeciwdziałać ewentualnym zmianom charakteru zabudowy w otoczeniu terenów zagłady na nowoczesną lub usługową, ryzyku zamieszczania ogłoszeń, reklam wielkopowierzchniowych, a nawet symboli religijnych itp. Działania takie mogą w racjonalnej ocenie być rozumiane jako troska o "ważny interes publiczny". Aby przekonać się do takiej interpretacji, wystarczy wspomnieć konflikty i spory, które kilkanaście lat temu toczyły się w związku z umieszczeniem krzyża w bezpośrednim otoczeniu terenu obozu śmierci w (...). Z powyższych względów argumentacja skarżącego odwołująca się do art. 7a k.p.a. nie może być uznana za trafną.

13. Biorąc pod uwagę przedstawioną analizę przepisów prawa znajdujących zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, zasady rozumowania prawniczego i okoliczności faktyczne istotne w sprawie, Sąd w pełni podzielił stanowisko organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa, a skarga niezasadna.

Mając na względzie powyższe ustalenia, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie działając na podstawie art. 151 powołanej wyżej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.