



MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

08.10.2014
M

DOZ-OAiK-6700/1150/14 [IG/AR-09/01]

Warszawa, dnia 2014-09-30

Postanowienie

Po rozpatrzeniu zażalenia Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie z dnia 14.08.2014 r. na postanowienie Nr 61W/14 Stołecznego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia 1.08.2014 r., znak: UD-IX-WAB.6730.74.2014.MWA (18.MJA.KZ-ZZ), odmawiające uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie pawilonu wystawienniczego wraz z miejscami parkingowymi i zapleczem technicznym w ramach realizacji zadania „Ogród XXI wieku z pawilonem wystawienniczym – Ochrona, zachowanie i udostępnienie zabytkowego obszaru Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie”, na działce ew. nr 6/3 w obrębie 5-06-15, położonej przy ul. Agrykoli 1 w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy – działając na podstawie art. 89 pkt 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162 poz. 1568, ze zm.), art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz art. 127 § 2 i art. 138 § 2, w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego

postanawiam:

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

Uzasadnienie

Po rozpatrzeniu wniosku Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Śródmieście z dnia 16.07.2014 r., znak: UD-IX-WAB.6730.74.2014.MWA RU-292/14, Stołeczny Konserwator Zabytków, działając z upoważnienia Prezydenta miasta stołecznego Warszawy, postanowieniem nr 61W/14, z dnia 1.08.2014 r., znak: UD-IX-WAB.6730.74.2014.MWA (18.MJA.KZ-ZZ), odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie pawilonu wystawienniczego wraz z miejscami parkingowymi i zapleczem technicznym w ramach realizacji zadania „Ogród XXI wieku z pawilonem wystawienniczym – Ochrona, zachowanie i udostępnienie zabytkowego obszaru Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie”, na działce ew. nr 6/3 w obrębie 5-06-15, położonej przy ul. Agrykoli 1 w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy. W uzasadnieniu swego postanowienia organ pierwszej instancji wskazuje, między innymi, na błędy popełnione przez organ główny przy określaniu ustawowych parametrów planowanej inwestycji oraz brak wyjaśnienia przesłanek sposobu ich ustalania w analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

Na powyższe postanowienie, z zachowaniem ustawowego terminu, zażaliło się Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie, reprezentowane przez Dyrektora Muzeum, zarzucają organowi pierwszej instancji wadliwą merytorycznie i formalnie ocenę przedłożonego projektu decyzji oraz naruszające przepis art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie zaskarżonego postanowienia.

Organ prowadzący przedmiotowe postępowanie zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt decyzji o warunkach zabudowy uzgadnia się z wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Właściwość rzeczowa organu ochrony zabytków w rozpatrywanej sprawie wynika z faktu, że uzgadnianą inwestycję zaplanowano na terenie parku Łazienki Królewskie wpisanego do rejestru zabytków decyzją Konserwatora m.st. Warszawy z dnia 1.07.1965 r., pod nr A-2/1.

Zaskarżone postanowienie wydał Stołeczny Konserwator Zabytków, działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, na mocy porozumienia pomiędzy: Wojewodą Mazowieckim a miastem stołecznym Warszawą 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 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2005 r., nr 138, poz. 4314).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, uzgodnienie aktu polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia. Organ uzgadniający nie ma prawa ingerować w przedłożony do uzgodnienia projekt decyzji i zmieniać jego ustaleń. Nie ma też wpływu na sposób prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji, ocenia jedynie jej projekt. Organ uzgadniający nie może wyjść poza ustawowo określony zakres uzgodnienia (na przykład poprzez ocenianie zagadnień nie leżących w jego ustawowych kompetencjach, jak sposób prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy przez organ administracji architektoniczno-budowlanej), a oceny dokonuje z punktu widzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulującego daną kwestię leżącą w jego kompetencjach. Przy czym, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 21.04.2012 r. (sygn. akt: II OSK 229/11; LEX nr 1216331), organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy *zobowiązany jest wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom wynikającym z konkretnych przepisów prawa, a ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej ustawowej przesłanki wynikającej ze skonkretyzowanej normy prawnej*. Analogiczny obowiązek spoczywa zatem też na organach uzgadniających. W rozpatrywanej sprawie, zadaniem organu konserwatorskiego jest kontrola zgodności zamierzenia inwestycyjnego, o wskazanych w uzgadnianym projekcie decyzji parametrach, z przepisami dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Odnosząc powyższe rozważania do treści zaskarżonego postanowienia należy wskazać, że Stołeczny Konserwator Zabytków nie odniósł się do ustalonych w treści uzgadnianej decyzji parametrów planowanej inwestycji w granicach wskazanych przepisami prawa, koncentrując swoją uwagę na ocenie sposobu ich wyznaczenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czym jednocześnie przekroczył swoje

kompetencje i nie wywiązał się z nałożonych nań przez ustawodawcę obowiązków. Dla przykładu, w ocenie Stołecznego Konserwatora Zabytków w uzgadnianym projekcie decyzji nie *podano wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu objętego wnioskiem*. Tymczasem ustawodawca nie nakłada na organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązku ustalania takiego parametru. Obowiązek taki dotyczy, między innymi ustalenia „wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu” i parametr ten w uzgadniany projekcie decyzji został określony jako: „ca 0,01”. Ustalenie to nie zostało jednak przez organ pierwszej instancji ocenione. Wobec powyższego, organ zażaleniowy, związany zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, obowiązany jest uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

Jednocześnie odnosząc się do treści uzgadnianego projektu decyzji należy przywołać opinię Naczelnego Sąd Administracyjny wyrażoną w wyroku z dnia 9.12.2008 r. (sygn. akt: II OSK 1603/07; LEX nr 518222), w której Sąd stwierdza: *w świetle brzmienia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma wątpliwości, że gabaryty obiektu budowlanego, o których mowa w przywołanych przepisach powinny być jednoznacznie określone w stosownej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu i że gabarytów tych nie można domniemywać*. W rozpatrywanej sprawie przedłożony do uzgodnienia projekt decyzji obarczony jest poważną wadą polegającą na nieprecyzyjnym określeniu wymaganych przepisami prawa parametrów zabudowy. W projekcie tym ustalenie wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu na: „ca 0,01”; szerokości elewacji frontowej wynoszącej „ca 8,0 m” – dla budynku głównego i „ca 6,60 m” – dla budynku technicznego; wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wynoszącej „ca 6,60 m” – nie spełnia wskazanego w cytowanym powyżej orzeczeniu NSA warunku jednoznaczności. W efekcie organy uzgodnieniowe nie wiedzą jakie konkretnie parametry graniczne planowanej inwestycji mają ocenić z uwagi na ochronę wartości zabytkowych tego obszaru. Jest prawdą, że *decyzja o warunkach zabudowy terenu jest pierwszą z cyklu decyzji, wydawanych w procesie inwestycyjnym. Ma ona wstępny i ogólny charakter - nie przesądza jeszcze o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa, czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa* (porównaj ww. wyrok NSA z 24.04.2012 r.). Tym niemniej sama inwestycja w granicach swoich podstawowych parametrów określonych w przywoływanych tu przepisach prawa, musi zostać określona precyzyjnie w wartościach bezwzględnych lub pośrednio, w odniesieniu do konkretnych parametrów zabudowy sąsiedniej.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy Stołeczny Konserwator Zabytków obowiązany jest przed wszystkim przeprowadzić postępowanie administracyjne w granicach określonych przepisami prawa, tj. ocenić ustalone w przedłożonym do uzgodnienia projekcie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy ustawowe parametry planowanej inwestycji z punktu widzenia ochrony wartości zabytkowych tego obszaru i dopiero wówczas wydać orzeczenie z uzasadnieniem zgodnym z dyspozycją przepisu art. 107 § 3 Kpa, odnoszącą się do całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego a nie do przebiegu procesu uzgodnieniowego, który nie jest przedmiotem oceny w toku niniejszego postępowania.

W tym stanie rzeczy należało postanowić, jak wyżej.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku postępowania.

Strona, która uważałaby, że postanowienie to narusza prawo, może zgodnie z przepisem art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), wnieść skargę za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia.

Z up. MINISTRA KULTURY
DZIEDZICTWA NARODOWEGO
SEKRETARZ STANU
GENERALNY
KONSERWATOR ZABYTKÓW

Piotr Żuchowski

Otrzymują:

1. Muzeum Łazienki Królewskie, ul. Agrykola 1, 00-460 Warszawa
2. Prezydent Warszawy, Stołeczny Konserwator Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa
3. Prezydent Warszawy, WAI B dla dzielnicy Śródmieście, ul. Nowogrodzka 43, 00-691 Warszawa
4. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
5. Ogród Warszawa, Stowarzyszenie na rzecz Krajobrazu Kulturowego,
ul. Panieńska 3A m 13, 03-704 Warszawa
6. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, ul. Odrowąza 24, 05-270 Marki
7. a/a

Do wiadomości:

8. Biuro Ochrony Rządu, ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
9. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa