



**MINISTER KULTURY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO**

Warszawa, dnia 2014-09-30

DOZ-OAiK-6700/539/14[BS/52/14]

**ZA ZWROTNYM  
POTWIERDZENIEM ODBIORU**

## **Decyzja**

Po rozpatrzeniu odwołania Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce, z siedzibą w Warszawie przy Pl. Grzybowskiem 12/16, reprezentowanego przez radcę prawnego prof. dr hab. Adama Brzozowskiego i radcę prawnego Remigiusza Kmiołka, z dnia 24.03.2014 r. (data wpływu: 10.04.2014 r.), od decyzji Stołecznego Konserwatora Zabytków, działającego z upoważnienia Prezydenta m. st. Warszawy, Nr 316N/14 z dnia 28.02.2014 r., znak: KZ.IAU.4120.2922.2013.DSZ(4), *odmawiającej pozwolenia wyżej wymienionemu na prace budowlane polegające na rozbiórce budynku Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce i Teatru Żydowskiego, zlokalizowanego przy Placu Grzybowskiem 12/16 w Warszawie* – działając na podstawie art. 7 pkt 1, art. 36 ust. 1 pkt 1, 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.) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego,

**orzekam:**

- **uchylić zaskarżoną decyzję w całości i orzec:**  
**pozwolić Towarzystwu Społeczno-Kulturalnemu Żydów w Polsce, z siedzibą w Warszawie przy Pl. Grzybowskiem 12/16, na prace budowlane polegające na rozbiórce budynku Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce i Teatru Żydowskiego, zlokalizowanego przy Placu Grzybowskiem 12/16 w Warszawie, prowadzone zgodnie z projektem budowlanym: „Projekt budowlany rozbiórki obiektu wraz z inwentaryzacją do celów rozbiórkowych na działce nr 16, obręb 5-03-06 przy Placu Grzybowskiem 12/16 w Warszawie”, opracowanym przez „PROJEKT” PBPA sp. z o. o., we wrześniu 2012 r.**
- **określić termin ważności ww. pozwolenia do dnia 31.12.2018 r.**

## **Uzasadnienie**

Jak wynika z akt sprawy, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce, z siedzibą w Warszawie przy Pl. Grzybowskiem 12/16, reprezentowane przez Pawła Struga (pełnomocnictwo z dnia 11.02.2013 r.), zwróciło się do Stołecznego Konserwatora Zabytków z wnioskiem z dnia 21.02.2013 r. o wydanie pozwolenia na rozbiórkę budynku zlokalizowanego w Warszawie przy Pl. Grzybowskiem, dz. nr ew. 16. Do wniosku dołączony został „Projekt budowlany rozbiórki obiektu wraz z inwentaryzacją do celów rozbiórkowych na działce nr 16, obręb 5-03-06 przy Placu Grzybowskiem 12/16 w Warszawie”, opracowany przez „PROJEKT” PBPA sp. z o. o., we wrześniu 2012 r.

Stołeczny Konserwator Zabytków decyzją Nr 582N/13 z dnia 29.03.2013 r., znak: KZ.IAU.4120.731.2013.DSZ, nie pozwolił na powyższe prace.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w wyniku rozpatrzenia odwołania Wnioskodawcy orzeczeniem z dnia 2.09.2013 r., znak: DOZ-OAiK-6700/500/13[BS/59/13],

uchylił zaskarżoną decyzję, a sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu swojej decyzji organ odwoławczy wskazał, że w sprawie tej niezbędne jest przeprowadzenie przez Stołecznego Konserwatora Zabytków ponownej analizy, z uwzględnieniem uwag organu odwoławczego, w celu jednoznacznego określenia wpływu planowanej inwestycji na chronione wartości układu urbanistycznego, a także przekonujące uzasadnienie swojego stanowiska, zgodnie z wymogami przepisu art. 107 § 3 Kpa.

Wobec powyższego Stołeczny Konserwator Zabytków wydał obecnie rozpatrywaną decyzję Nr 316N/14 z dnia 28.02.2014 r., znak: KZ.IAU.4120.2922.2013.DSZ(4), którą ponownie odmówił pozwolenia na rozbiórkę budynku Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce i Teatru Żydowskiego, zlokalizowanego przy Placu Grzybowskim 12/16 w Warszawie.

Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce, reprezentowane przez radcę prawnego prof. dr hab. Adama Brzozowskiego i radcę prawnego Remigiusza Kmiołka, w ustawowym terminie złożyło odwołanie od powyższej decyzji organu pierwszej instancji.

#### **W toku postępowania odwoławczego ustalono, co następuje.**

Na wstępie należy wskazać, że w postępowaniu prowadzonym w sprawie pozwolenia konserwatorskiego na prace przy zabytku, organ odwoławczy pełni kompetencje zarówno kontrolne, jak i merytoryczne. Oznacza to, że organ ten rozpatruje sprawę na nowo w jej całości, na co pozwala zgromadzony w przedmiotowej sprawie materiał dowodowy.

Materialnoprawną podstawę rozpatrywanego orzeczenia stanowi art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Właściwość rzeczowa organu ochrony zabytków w tej sprawie wynika z faktu, że wnioskowany do rozbiórki budynek położony jest na obszarze wpisanego do rejestru zabytków pod numerem A-169 założenia urbanistycznego Placu Grzybowskiego - decyzją Konserwatora m. st. Warszawy z dnia 1.07.1965 r., ze względu na wartość historyczną i zabytkową.

Istota problemu polega na dokonaniu ponownej oceny planowanych prac, w kontekście zakresu ochrony konserwatorskiej wynikającej z powyżej wskazanej decyzji wpisującej oraz przepisów o zakresie działania organu ochrony zabytków.

Stołeczny Konserwator Zabytków w uzasadnieniu obecnie rozpatrywanej decyzji stwierdził, że wyburzenie budynku Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce i Teatru Żydowskiego „nie wpłynie pozytywnie na układ urbanistyczny pl. Grzybowskiego i jego wartości”.

Organ pierwszej instancji ponadto powtórzył, że „wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego Placu Grzybowskiego oznacza objęcie ochroną konserwatorską istniejącej zabudowy (w tym gabarytów, formy i wyglądu elewacji istniejących obiektów), a także relacji przestrzennych w jego wnętrzu oraz czytelnych powiązań widokowych pomiędzy jego poszczególnymi elementami”. Organ pierwszej instancji odmawiając pozwolenia na rozbiórkę przedmiotowego budynku wskazał, że „bryła Teatru Żydowskiego została umiejętnie wkomponowana w zachowany historyczny układ Placu, poprzez dostosowanie formy

i gabarytu do zabytkowej zabudowy pierzei; wyburzenie obiektu wpłynęłoby więc negatywnie na czytelność ukształtowanego historycznie, zachowanego i chronionego układu kompozycyjnego Placu Grzybowskiego, o określonym kształcie i punktach odniesienia, o znaczeniu architektonicznym i symbolicznym (...); wyburzenie budynku przyczyni się do zubożenia wartości całego założenia Placu Grzybowskiego, jako przestrzeni miejskiej, stanowiącej ważny punkt w topografii i historii stolicy”.

Stołeczny Konserwator Zabytków podkreślił także obecną funkcję budynku, wskazując, że „umieszczenie siedziby Teatru na Placu Grzybowskim, w obszarze znaczącym w historii Żydów, nadaje mu wyjątkową i symboliczną rangę”.

Należy powtórzyć, że powyższa argumentacja organu pierwszej instancji, zaprezentowana w uzasadnieniu omawianego orzeczenia, jest zdaniem organu odwoławczego generalnie błędna.

Dla porządku należy wyjaśnić, że rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy, wydawane są w ramach tzw. uznania administracyjnego. Oznacza to, że przepisy prawa nie określają, w jakich przypadkach konieczne jest wydanie pozwolenia, a w jakich – odmowa jego udzielenia, pozostawiając tę kwestię ocenie organu ochrony zabytków. Ocena ta powinna każdorazowo opierać się na ustaleniu, jaki wpływ konkretna inwestycja będzie miała na chronione wartości danego obiektu czy też obszaru zabytkowego.

Zdaniem organu odwoławczego, z gruntu błędne jest uznanie przez Stołecznego Konserwatora Zabytków za wystarczający powód do wydania odmowy pozwolenia na wnioskowane prace, ocena tego organu, iż realizacja inwestycji „nie wpłynie pozytywnie” na zabytek. W świetle bowiem regulacji art. 4 ww. ustawy, przyjąć należy, że wszelkie działania i rozstrzygnięcia organu konserwatorskiego winny być podejmowane dla zapewnienia odpowiednich warunków, umożliwiających zachowanie zabytków we właściwym stanie, ich odpowiedniego zagospodarowania i utrzymania, zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla ich wartości, udaremniania niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków. *A contrario* zatem, dopuszczalne konserwatorsko jest każde zamierzenie dotyczące zabytku, które nie wpływa na obniżenie chronionych wartości zabytkowych, względnie jest obojętne dla ich zachowania.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że ocena wnioskowanej inwestycji nie może dokonywać się w oderwaniu od prawnego zakresu ochrony zabytku.

Wprawdzie przepis art. 3 pkt 12 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że historyczny układ urbanistyczny jest 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. Niemniej jednak trzeba przyjąć, że objęcie ochroną konserwatorską układu urbanistycznego nie oznacza samo przez się, że ochrona ta rozciąga się na wszystkie poszczególne obiekty tego układu, tylko powinna być adekwatna i wynikać z roli pełnionej przez obiekt w układzie. Nie każdy bowiem obiekt, nawet pochodzący z okresu powstawania układu urbanistycznego, będzie obiektem cennym i wartym zachowania, bez względu na jego stan techniczny. Prowadzi to do wniosku, że poszczególne elementy zabudowy, nie prezentujące większych wartości architektonicznych, historycznych bądź naukowych, mogą podlegać wymianie.

W tej konkretnej sprawie, wbrew twierdzeniom Stołecznego Konserwatora Zabytków, wnioskowany do rozbiórki budynek nie stanowi obiektu współtworzącego historyczne i zabytkowe założenie urbanistyczne Placu Grzybowskiego, co wprost wynika z sentencji decyzji wpisującej do rejestru zabytków ten obszarowy zabytek, w powiązaniu z faktem, iż

założenie urbanistyczne Placu Grzybowskiego zostało objęte ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków w roku 1965, a zatem w czasie, gdy wnioskowany do rozbiórki budynek jeszcze nie istniał. Zatem realizacja tego budynku, jak słusznie wskazuje Skarżący w odwołaniu, była współczesną ingerencją w zabytkową przestrzeń Placu Grzybowskiego, już wtedy prawnie chronioną na podstawie wpisu do rejestru zabytków. Bez znaczenia dla podjętego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest przy tym dowodzenie organu pierwszej instancji, jakoby projekt budynku powstał w 1964 r., tj. przed objęciem terenu ochroną poprzez wpisanie do rejestru zabytków, skoro decyzją z 1965 r. objęto ochroną nie tylko zabudowania istniejące w dacie tej decyzji, lecz jedynie zabudowania historyczne i zabytkowe. Oczywista zaś jest konstatacja, że nowy budynek (w odniesieniu do wtedy już historycznej zabudowy Placu) nie może posiadać walorów dawności i zabytku, a projekty budynków nie podlegają ochronie konserwatorskiej na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W konsekwencji błędnych ustaleń zakresu kompetencji dokonanych przez organ pierwszej instancji, nietrafne są także stwierdzenia tego organu dotyczące wpisywania się przedmiotowego obiektu swoim usytuowaniem oraz stylistyką w zabytkowy układ urbanistyczny, bowiem nowy obiekt zrealizowany w tym miejscu może także zostać „umiejtnie wkomponowany w zachowany historyczny układ Placu, poprzez dostosowanie formy i gabarytu do zabytkowej zabudowy pierzei”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zakres kompetencji organu administracji publicznej nie może wynikać z uznania administracyjnego i nie może być rozszerzany czy doprecyzowany w zależności od każdorazowej oceny tego organu. Jedynie bowiem literalne brzmienie sentencji decyzji o wpisie do rejestru zabytków, stanowiącej legalną ingerencję w sferę prawa własności, wyznacza rodzaj zabytku chronionego konserwatorsko.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że nietrafna jest także argumentacja organu pierwszej instancji dotycząca istotności obecnie pełnionej funkcji tego budynku, jako teatru żydowskiego. Okoliczność ta nie może być bowiem brana pod uwagę w kontekście zakresu ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego Placu Grzybowskiego. Na marginesie należy także wskazać, że z odwołania wynika, iż Stołeczny Konserwator Zabytków został poinformowany o zawartym porozumieniu pomiędzy Właścicielem budynku, a obecnym Najemcą - Teatrem Żydowskim im. Estery Rachel i Idy Kamińskich – Centrum Kultury Jidysz, w którym uzgodnione zostało przeniesienie Teatru Żydowskiego do nowej siedziby, wybudowanej na miejscu planowanego do wyburzenia budynku.

Wobec powyższych ustaleń należy stwierdzić, że argumentacja Stołecznego Konserwatora Zabytków jest nietrafna, a wnioski nieprzydatne na użytek niniejszego postępowania, bowiem ocena planowanych prac została dokonana w oderwaniu od zakresu obowiązującej ochrony konserwatorskiej.

Nie bez znaczenia dla rozpatrywanej sprawy jest okoliczność, iż Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem Nr 433/12 z dnia 26.09.2012 r., znak: WD.5130.1.19.2012, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków – zgodnie z treścią wniosku – „zespołu urbanistyczno-architektonicznego składającego się z Placu Grzybowskiego, skweru i budynków stanowiących dowód istnienia w Warszawie Centrum kultury żydowskiej, zarówno przed II wojną światową jaki i po jej zakończeniu” – teren oznaczony na załączniku do wniosku; zespół tworzą: Synagoga Nożyków, 1898-1902; budynek administracyjno-biurowy, 1883, 1929-31 (ul. Twarda 6); budynek Teatru Żydowskiego, 1967 (Plac Grzybowski 12/16); Plac Grzybowski, XVII w.

oraz skwer i zieleniec wokół synagogi, XIX/XX w. Z uzasadnienia ww. postanowienia wynika, że Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków dokonał oceny przedmiotowego terenu pod kątem posiadanych wartości artystycznych, historycznych i naukowych, a zatem dokonał ustalenia czy obiekt może być uznany za zabytek w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy postanowieniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13.06.2013 r., znak: DOZ-OAiK-6700/1298-2/12[KS].

Reasumując powyższe ustalenia w sprawie, trzeba uznać, że przedmiotowy obiekt może ulec wymianie, bowiem nie może być chroniony na mocy decyzji z dnia 1.07.1965 r., jako część zabytkowego założenia Placu Grzybowskiego, nie został ujęty w gminnej ewidencji zabytków, a Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru tego budynku, jako elementu zespołu urbanistyczno-architektonicznego Placu Grzybowskiego. W konsekwencji, w ocenie organu odwoławczego, planowane prace polegające na rozbiórce budynku Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce i Teatru Żydowskiego, zlokalizowanego przy Placu Grzybowskim 12/16 w Warszawie, nie mają wpływu na historyczne i zabytkowe wartości zabytku, jakim jest założenie urbanistyczne Placu Grzybowskiego.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu sprawy nie może kierować się założeniem o nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym, bowiem interes społeczny jest prawnie równorzędny ze słusznym interesem strony i to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek zachowania pewnej równowagi w tej mierze. Jeśli bowiem w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy to domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba że pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie niebudzący wątpliwości interes ogólny.

Należało zatem uchylić w całości zaskarżoną decyzję i orzec: pozwolić Towarzystwu Społeczno-Kulturalnemu Żydów w Polsce, z siedzibą w Warszawie przy Pl. Grzybowskim 12/16, na prace budowlane polegające na rozbiórce budynku Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce i Teatru Żydowskiego, zlokalizowanego przy Placu Grzybowskim 12/16 w Warszawie.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w rozstrzygnięciu

**Pozwolenie może być cofnięte lub zmienione w razie ujawnienia, po jego wydaniu, nowych okoliczności, które mogą mieć wpływ na zakres prowadzenia wskazanych w pozwoleniu robót.**

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.

Strona, która uważałaby, że decyzja ta 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 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.



Otrzymują:

- ① r. rp. Adam Brzozowski, pełnomocnik Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce, Kancelaria Prawnicza sp. k., ul. Krakowskie Przedmieście 4/6; 00-333 Warszawa
2. Stołeczny Konserwator Zabytków
3. a/a

Do wiadomości:

1. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków