

Wyrok z dnia 18 grudnia 2002 r., I CKN 1268/00

Do oddania przez jednostkę samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej, nie wpisanej do rejestru zabytków, położonej na obszarze wpisanego do rejestru zabytków zespołu budowlanego o wartości historycznej lub w obrębie strefy objętej ochroną konserwatorską ze względu na założenia urbanistyczne, oraz do sprzedaży usytuowanego na niej budynku, nie mają zastosowania art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), dotyczące obowiązkowego obniżenia ceny i opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sędzia SN Tadeusz Żyznowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Lidii B. i Marka C. przeciwko Gminie W.C., obecnie Miastu Stołecznemu W., o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 11 grudnia 2002 r. na rozprawie kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2000 r.

oddalił kasację i zasądził od powodów solidarnie na rzecz strony pozwanej kwotę 3000 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powodowie Lidia B. i Marek C. wystąpili przeciwko Gminie W.C. z powództwem o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, zgodnie z którym pozwana Gmina oddaje im w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat nieruchomość gruntową, objętą księgą wieczystą Kw (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla Warszawy– Mokotowa, położoną w W. przy ul. C. nr 65, stanowiącą działki ewidencyjne nr 64 i 65/1 o łącznej powierzchni 897 m², oraz obniża pierwszą opłatę

z tytułu użytkowania wieczystego gruntu o 50 %, tj. do kwoty 131 056,40 zł, i ustala opłatę roczną z tytułu użytkowania gruntu w wysokości 1 % ceny ustalonej w wyniku przetargu, a ponadto sprzedaje powodowi na współwłasność położony na tej działce budynek, obniżając jego cenę o 50 % w stosunku do ceny ustalonej w drodze przetargu, tj. do kwoty 436 774,50 zł.

Strona pozwana nie uznała powództwa i wnosząc o jego oddalenie, zarzuciła, że powodowie nie są uprawnieni do skorzystania z bonifikat przewidzianych w art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: "u.g.n."), nieruchomość bowiem, której dotyczy żądanie, nie została wpisana do rejestru zabytków.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 9 kwietnia 1999 r. uwzględnił powództwo, dokonując następujących ustaleń i ocen prawnych. Powodowie wygrali przetarg ustny nieograniczony na oddanie w użytkowanie wieczyste przedmiotowej działki i sprzedaż położonego na niej budynku. Po przeprowadzeniu przetargu uznali, że cena jaką zobowiązali się uiścić powinna uwzględniać ustawową bonifikatę wynikającą z art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 u.g.n. Nieruchomość położona jest na osiedlu „Ż.O.”, które wpisane jest do rejestru zabytków decyzją z dnia 20 marca 1973 r. i znajduje się pod ochroną konserwatorską. Poza tym nieruchomość ta pozostaje w strefie ochrony konserwatorskiej "Ż.H.", również wpisanego decyzją z dnia 30 września 1980 r. do rejestru zabytków. Dlatego też i budynek przy ul. C. nr 65 podlega takiej ochronie, chociaż indywidualnie do rejestru zabytków wpisany nie został. Pozwana Gmina zajęła jednak stanowisko, że żądanie powodów nie jest dopuszczalne, gdyż w rozumieniu ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm. – dalej: "u.o.d.k.") przedmiotowa nieruchomość nie jest zabytkiem. Ostatecznie nie doszło więc do zawarcia umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i sprzedaży położonego na niej budynku.

Sąd pierwszej instancji uznał, że spór należało rozstrzygnąć na korzyść powodów, ponieważ zastosowanie art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 u.g.n. wiąże się z dokonaniem w formie decyzji administracyjnej wpisem nieruchomości do rejestru zabytków, sporna nieruchomość zaś jest objęta decyzją z dnia 20 marca 1973 r. o wpisaniu dobra kultury – osiedla „Ż.O.” do rejestru zabytków. Do nieruchomości tej odnoszą się wynikające z przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie

dóbr kultury skutki prawne tej decyzji w postaci różnych ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości. Świadczy o tym chociażby otrzymanie przez powodów pisma konserwatora zabytków z informacją o istnieniu takich ograniczeń. Sam fakt położenia nieruchomości w strefie zabudowy wpisanej do rejestru zabytków przesądza, zdaniem Sądu pierwszej instancji, uznanie za zabytek każdej położonej w tej strefie nieruchomości, bez konieczności wydania indywidualnej decyzji dotyczącej konkretnej nieruchomości. Za przyjęciem takiego poglądu przemawiają argumenty wynikające z wykładni logicznej i celowościowej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wprowadzając bonifikatę przy ustalaniu wysokości opłaty z tytułu wieczystego użytkowania i wysokości ceny sprzedaży nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, ustawodawca dążył do zrekompensowania nabywcom obciążeń i niedogodności ograniczających ich uprawnienia właścicielskie. W ustawie tej, a także w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, nie jest sprecyzowane, czy chodzi o nieruchomości objęte wpisem indywidualnym czy zespołowym, dlatego należy przyjąć, że znaczenie ma taki wpis do rejestru zabytków, który powoduje jakiegokolwiek ograniczenia właściciela nieruchomości w korzystaniu z niej.

Ustosunkowując się do podniesionego przez pozwaną Gminę zarzutu dotyczącego braku opinii właściwego konserwatora zabytków, wymaganej zgodnie z art. 13 u.g.n. w razie sprzedaży, zamiany lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, Sąd Okręgowy stwierdził, że przepis ten nie określa, kiedy taka opinia powinna być wydana, zatem jej brak w dniu przetargu nie ma znaczenia dla jego ważności. Brak takiej opinii nie świadczy więc o tym, że nieruchomość nie była objęta wpisem do rejestru zabytków.

W wyniku uwzględnienia apelacji strony pozwanej Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 24 lutego 2000 r. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i powództwo oddalił. Sąd Apelacyjny, mając na względzie prawidłowo poczynione przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne, wskazał na następującą argumentację faktyczną i prawną swojego rozstrzygnięcia.

Bezsporną okolicznością pozostaje, że przedmiotowa nieruchomość nie została objęta indywidualną decyzją o wpisie do rejestru zabytków, jest natomiast położona w sferze zabudowy objętej – i to dwukrotnie – wpisem do takiego rejestru. Wydane zostały w tym przedmiocie dwie decyzje: z dnia 20 marca 1973 r. o wpisie do rejestru zabytków dobra kultury dawnego osiedla „Ż.O.” oraz z dnia 30 września

1980 r. o wpisie dobra kultury – strefy ochrony konserwatorskiej (układu ulic i zabudowy) „Ż.H.". Według Sądu Apelacyjnego, nie można podzielić poglądu Sądu Okręgowego, że położenie nieruchomości w takiej strefie wystarczy do uznania nieruchomości za zabytek i stosowania do niej przepisów, które zabytków dotyczą, zgodnie bowiem z art. 4 pkt 1 u.o.d.k., ochronie prawnej podlegają dobra kultury, zwane zabytkami, wpisane do rejestru zabytków. Z art. 14 ust. 1 tej ustawy wynika z kolei, że wpis do rejestru zabytków następuje na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym wpisanie nieruchomości lub jej części do takiego rejestru ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości lub – jeżeli nie ma księgi wieczystej – w zbiorze dokumentów. Gdyby samo położenie nieruchomości w strefie stanowiącej zabytek rodziło skutki prawne wynikające z ustawy, to w księdze wieczystej dotyczącej każdej nieruchomości znajdującej się w granicach strefy powinien być zamieszczony wpis określony w art. 15 u.o.d.k. Takiego wpisu dotyczącego przedmiotowej nieruchomości nie ma.

Zajmując się charakterem prawnym wpisu do rejestru zabytków, Sąd Okręgowy wprawdzie podkreślił, że w literaturze prawniczej wyrażono pogląd, iż jeżeli wpis do rejestru zabytków stanowi początek ochrony prawnej rzeczy lub zbioru rzeczy, to ochrona założenia urbanistycznego oznacza *per se* ochronę wszystkich składników, chyba że zostaną one wyłączone w momencie dokonywania wpisu. Niemniej jednak, zdaniem Sądu drugiej instancji, inną sprawą jest ochrona zabytkowego założenia urbanistycznego, która doprowadzić ma do zachowania zabytkowego układu zabudowy (np. przez zakaz budowy obiektów sprzecznych z jej charakterem), a inną jeszcze istnienie określonych uprawnień i obowiązków nałożonych na właścicieli poszczególnych nieruchomości. Uprawnienia i obowiązki płynące z faktu wpisania nieruchomości do rejestru zabytków muszą być skonkretyzowane i muszą dotyczyć właściciela konkretnej, zindywidualizowanej nieruchomości. W ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (art. 5 pkt 1) rozróżnia się dzieła budownictwa od historycznego założenia urbanistycznego miast i osiedli, jak i zespołów budowlanych o wartości architektonicznej. Oczywisty wydaje się wniosek, że możliwe jest istnienie w granicach zabudowy będącej zabytkiem budynku pozbawionego takiego charakteru, stanowiącego jedynie naśladownictwo zabytkowego stylu. Uznanie strefy zabudowy za zabytek nie powoduje jeszcze uznania za zabytek każdego położonego w niej budynku, natomiast wywołuje określone ograniczenia dotyczące

tej strefy, jak np. przewidziane w art. 20 wskazanej ustawy (możliwość określenia warunków działalności budowlanej). Tylko takie znaczenie ma położenie budynku w strefie zabudowy wpisanej do rejestru zabytków.

Z przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury wynika również, że ochronie prawnej podlegają nie tylko zabytki wpisane do rejestru, ale również inne, jeżeli ich zabytkowy charakter jest oczywisty (art. 4 pkt 3). Jeżeli w wypadku obiektu liczącego kilkaset lat zabytkowy charakter jest oczywisty, to nie jest tak w wypadku obiektu liczącego lat kilkadziesiąt. Powodowie w toku procesu nie wykazali, by przedmiotowa nieruchomość stanowiła zabytek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy, jakkolwiek twierdzenia takie podnosili. Przedstawione przez nich pouczenie o skutkach wpisu do rejestru zabytków, które otrzymali od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, nie może zastąpić decyzji administracyjnej i nie świadczy o tym, że nieruchomość ma zabytkowy charakter. (...)

Odnosząc się do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Sąd Apelacyjny stwierdził, że przepisy art. 13 ust. 4, art. 29 ust. 2, art. 68 ust. 3 oraz art. 73 ust. 4 zawierają określenie „nieruchomość wpisana do rejestru zabytków”. Gdyby zamiarem ustawodawcy było wywołanie takiego skutku prawnego, jaki przyjął Sąd Okręgowy, to w ustawie posłużyłby on się pojęciem „nieruchomość wpisana do rejestru zabytków lub położona w strefie zabudowy wpisanej do rejestru zabytków”. Takiego określenia ustawowego jednak nie ma. Jeżeli zaś chodzi o wynikający z art. 13 ust. 4 u.g.n. obowiązek uzyskania opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków w razie oddawania w użytkowanie wieczyste lub sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, to zasadnie podkreśla pozwana Gmina, że obowiązek ten powinien być spełniony przed przetargiem i nie jest obojętne, kiedy taka opinia zostanie sporządzona. Z treści art. 28 ust. 1 u.g.n. wynika, że sprzedaż lub oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje m.in. w formie przetargu. Skoro zatem sprzedaż w formie przetargu wymaga uzyskania opinii, to powinna być ona uzyskana przed tą czynnością. Zawarcie zaś następnie umowy w formie aktu notarialnego (art. 27 u.g.n.) jest konsekwencją poprawnie przeprowadzonego przetargu, uznać zatem należy, że nie zaistniały podstawy prawne do obniżenia opłaty z tytułu oddania przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste i obniżenia ceny sprzedaży

budynku o 50 %, nieruchomość ta bowiem nie była i nie jest wpisana do rejestru zabytków.

W kasacji powodowie, powołując się na naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4, art. 5 oraz art. 15 u.o.d.k. przez błędną ich wykładnię i przyjęcie, że nieruchomość położona na obszarze wpisanym do rejestru zabytków nie podlega przepisom ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, a dla uznania jej zabytkowego charakteru niezbędny jest odpowiedni wpis do księgi wieczystej, oraz art. 68 ust. 3, art. 73 ust. 4 u.g.n. przez błędną ich wykładnię, polegającą na uznaniu, że obowiązek obniżenia ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków dotyczy wyłącznie nieruchomości wpisanej na podstawie indywidualnej decyzji, wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego przez uwzględnienie powództwa.

W obszernym uzasadnieniu kasacji powodowie zakwestionowali stanowisko Sądu Apelacyjnego, w wyniku którego ich powództwo zostało oddalone. Sąd ten, ich zdaniem, nietrafnie stwierdził, że jeżeli budowle położone na terenie wpisanym do rejestru zabytków mają wartość zabytkową, to powinny być oddzielnie wpisane do rejestru zabytków, ponieważ uznanie strefy zabudowy za zabytek nie powoduje uznania za zabytek każdego położonego w niej budynku, choć wywołuje określone ograniczenia dotyczące tej strefy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotowy zakres nieruchomości, których ceny sprzedaży i opłaty z tytułu użytkowania wieczystego podlegają obowiązkowej bonifikacie, określony został w art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 u.g.n. Z pierwszego z nich wynika, że ustaloną, zgodnie z art. 67, cenę nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50%. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. W drugim z nich natomiast sformułowano zasadę, że ustalone, zgodnie z art. 72 ust. 2 i 3 pkt 5, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego obniża się o 50%, jeżeli nieruchomość gruntowa została wpisana do rejestru zabytków. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. W ścisłym związku z tymi przepisami pozostają niewątpliwie art. 13 ust. 4 i art. 29 ust. 2 u.g.n. W myśl pierwszego z tych przepisów, sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek,

wymaga uzyskania zgody właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków działającego w imieniu wojewody – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków działającego w imieniu wojewody – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego. Według natomiast art. 29 ust. 2, jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości można nałożyć na nabywcę, w razie potrzeby, obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie.

W przytoczonych przepisach mówi się o wpisanych do rejestru zabytków nieruchomościach (art. 13 ust. 4, art. 29 ust. 2 i art. 68 ust. 3) lub nieruchomościach gruntowych (art. 73 ust. 4). Taka konstrukcja przepisów, a zwłaszcza art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 u.g.n., mających dla rozstrzygnięcia sprawy zasadnicze znaczenie, determinuje wykładnię zawartych w nich pojęć „nieruchomość” i „nieruchomość gruntowa”, pojęcia te bowiem mają charakter normatywny i bliżej określone są w przepisach kodeksu cywilnego. Mimo braku w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego, odesłania w sprawach nią nie uregulowanych do przepisów tego kodeksu, w omawianym zakresie uwzględnić trzeba unormowania kodeksowe, gdyż chodzi tu o pojęcia *stricte* cywilnoprawne, nie będące jednocześnie przedmiotem odrębnego uregulowania we wskazanej ustawie.

Rozwijając to wstępne założenie należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej: „u.g.g.”) omawiane zagadnienie uregulowane było w jej art. 40 ust. 4. Zgodnie z tym przepisem, obowiązkowa obniżka ceny sprzedaży oraz opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów ze względu na zabytkowy charakter przedmiotu nabycia odnosiła się do obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Przez obiekt wpisany do rejestru zabytków pod rządem powołanej ustawy należało zaś rozumieć „budynek stanowiący obiekt zabytkowy” (art. 22). Jest oczywiste, że poprzednie unormowanie nie było precyzyjne, skoro w naszym systemie prawnym przedmiotem obrotu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są i były nieruchomości, nie zaś „obiekty wpisane do

rejestr zabytków"; obiekty takie, jako części składowe gruntu (art. 48 k.c.), nie mogą być odrębnym przedmiotem własności (art. 47 § 1 k.c.). Tak więc po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 13 ust. 4, art. 29 ust. 2, art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 3) nie doszło w zakresie analizowanej kwestii do zmiany merytorycznej, lecz jedynie do zmiany redakcyjnej, mającej na celu, jak już wyżej zaznaczono, prawidłowe odzwierciedlenie ogólnej zasady, że przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość, a nie „obiekt wpisany do rejestru zabytków”.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, podobnie jak i ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie ma własnych przepisów określających pojęcie "zabytku", sięgnąć więc należy w tym względzie do art. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury. Z punktu widzenia rozstrzygnięcia o zasadności kasacji chodzi jedynie o podlegający ochronie prawnej zabytek, który jest dobrem kultury wpisanym do rejestru zabytków na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 4 pkt 1). Rejestr zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi w imieniu wojewody wojewódzki konserwator zabytków (art. 13 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 pkt 3 u.o.d.k.). Dobra kultury nieruchome, ruchome oraz kolekcje wpisuje się do rejestru zabytków na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydanej z urzędu lub na wniosek właściciela dobra kultury, jego użytkownika, bądź właściwego organu powiatu lub gminy (14 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.d.k.). Decyzja o wpisaniu dobra kultury do rejestru powinna zawierać, oprócz danych wymienionych w art. 107 § 1 k.p.a., pouczenie o skutkach wpisu do rejestru (§ 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków, Dz.U. Nr 19, poz. 101, ze zm.; obecnie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury, Dz.U. Nr 86, poz. 965). Wpisanie nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 15 ust. 1 u.o.d.k.).

Istotne znaczenie dla określenia podstawy udzielenia bonifikaty z tytułu, o którym mowa w art. 68 ust. 3 i 73 ust. 3 u.g.n. (dawniej w art. 40 ust. 4 u.g.g.), ma okoliczność, że hipotezy norm zawartych w tych przepisach obejmują przedmioty jednostkowe, zindywidualizowane. Świadczy o tym zarówno sformułowanie „obiekt wpisany do rejestru zabytków”, jak i wyrażenie „nieruchomość (lub nieruchomości)

gruntowa) wpisana do rejestru zabytków". Takie wskazanie wyklucza więc ewentualność, że chodzić tu może także o zbiory rzeczy. Wprawdzie stan prawny w zakresie rozważanej problematyki nie zmienił się, to jednak obecnie zagadnienie kształtuje się jednoznacznie. Pojęcie nieruchomości, jak już podkreślono, ma charakter normatywny. W prawie cywilnym rozumie się przez nie części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), albo budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1 k.c.). Takie rozumienie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków wynika poza tym z art. 15 u.o.d.k., zgodnie z którym wpisanie „zabytku nieruchomego” (art. 14 ust. 1) do rejestru zabytków ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości. Nie bez znaczenia pozostaje także definicja nieruchomości gruntowej zawarta w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami. Została ona sformułowana w art. 4 tej ustawy i wynika z niej, że przez nieruchomość gruntową należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Chodzi zatem, podobnie jak w art. 46 § 1 k.c., o wydzieloną część gruntu, stanowiącą odrębny przedmiot własności.

W literaturze trafnie spostrzeżono, że na gruncie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury od nieruchomości (gruntowych, budynkowych lub lokalowych) zabytkowych, jako skonkretyzowanych i zindywidualizowanych rzeczy, należy odróżnić inne dobra kultury stanowiące zabytek, którymi mogą być także określone rzeczy złożone, swoiste „zbiory zabudowanych nieruchomości” w postaci zespołów budowlanych o wartości architektonicznej (art. 5 pkt 1).

Zespoły budowlane, jak np. dzielnice staromiejskie lub inne albo dawne fortyfikacje (np. cytadele), chronione ze względu na swoją historyczną wartość oraz układ ulic i zabudowę, obejmują zazwyczaj obok nieruchomości zabytkowych również zlokalizowane w ich obrębie nieruchomości nie mające takiego charakteru. W takim wypadku przedmiotem wpisu do rejestru zabytków jest cały zespół w ogólności, natomiast w księgach wieczystych prowadzonych dla poszczególnych nieruchomości usytuowanych w granicach zabytkowego zespołu tego faktu się nie ujawnia, z wyjątkiem tych nieruchomości, w stosunku do których wydano indywidualne (w sensie podmiotowym) i konkretne (w sensie przedmiotowym) decyzje administracyjne o wpisaniu danej nieruchomości do rejestru zabytków (art.

14 i 15 u.o.d.k.). Nie można więc podzielić prezentowanego w kasacji zapatrywania skarżących, że skoro poszczególne nieruchomości położone na chronionym terenie wyznaczają jego historyczny charakter i nadają mu walor, który decyduje o konieczności objęcia ochroną całego układu zabudowy, to siłą rzeczy ochrona tego terenu oznacza ochronę wszystkich jego znaczących składników, chyba że pewne elementy z takiej ochrony zostały wyłączone. Obowiązuje bowiem zasada przeciwna.

Podkreślić należy, że taki sam pogląd wyrażany jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładowo, w wyrokach dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92 (OSP 1995, nr 5 poz. 121) i z dnia 19 lutego 1997 r., SA/Gd 2823/95 (nie publ.) Sąd ten przyjął, że wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza, iż wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Jeżeli mają same przez się wartość zabytkową, powinny być oddzielnie wpisane do rejestru zabytków.

Podobnie kształtuje się sytuacja w razie objęcia ochroną konserwatorską samego założenia urbanistycznego miast i osiedli (również art. 5 pkt 1). Wówczas dobrem kultury jest sama koncepcja urbanistyczna. W obu przedstawionych wypadkach przedmiotem ochrony konserwatorskiej jest więc albo sam zespół, albo sama koncepcja (układ architektoniczny względnie urbanistyczny), a nie poszczególne rzeczy (nieruchomości) położone w strefie ochronnej. Niemniej jednak z tego powodu, jak trafnie podkreślił Sąd drugiej instancji, wszelka działalność budowlana w takiej strefie, mogąca zagrozić albo naruszyć zabytkowy układ architektoniczny lub zabytkowy zespół budowlany, objęta jest wzmożoną reglamentacją administracyjnoprawną (art. 20). Ochrona zabytkowych układów urbanistycznych i zabytkowych zespołów budowlanych polega na możliwości władczego określania warunków działalności budowlanej na ich terenie oraz nakazywania usunięcia, uporządkowania albo przebudowy poszczególnych budynków lub wydania innych stosownych zarządzeń.

W opisaney sytuacji istnieją więc bezsprzecznie pewne szczególne ograniczenia, zarówno w zakresie swobody prowadzenia działalności budowlanej, jak i w zakresie korzystania z konkretnych nieruchomości, niemniej jednak są to ograniczenia nie tak daleko idące, jak w wypadku objęcia ochroną konserwatorską zindywidualizowanego „zabytku nieruchomego”. W wypadku wpisania do rejestru zabytków nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. na właścicieli nakładane są

obowiązki surowsze i bardziej obostrzone. Rzutuują one nie tylko na zakres korzystania z nieruchomości, lecz również – w pewnym stopniu – na swobodę sposobu zarządzania i rozporządzania nią. Ograniczenia i obowiązki dotyczące konkretnej nieruchomości odnoszą się np. co do przebudowy, odnawiania lub konserwacji znajdującego się na niej budynku (art. 27, 30-31). Z drugiej jednak strony, właściciele lub użytkownicy nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków uzyskują nieraz specjalne uprawnienia, jak np. możliwość otrzymania dotacji bezzwrotnej w związku robotami konserwatorskimi (art. 31 ust. 4).

Ustawodawca, określając przedmiotowy zakres ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, posłużył się więc szerokim pojęciem „dobro kultury”, gdyż celem tej ustawy jest umożliwienie objęcia ochroną każdego zabytku cennego ze względów historycznych czy kulturowych. W konsekwencji stworzona została ustawowa możliwość uznania za zabytek, któremu należna jest ochrona, nie tylko rzeczy lub nieruchomości wartościowych ze względów historycznych albo kulturowych, lecz także różnego rodzaju zespołów budowlanych o wartości architektonicznej czy też jedynie założeń urbanistycznych miast i osiedli. O wpisie do rejestru i objęciu ochroną decyduje konserwator zabytków, podejmując stosowną decyzję każdorazowo w odniesieniu do konkretnych, ale i szeroko rozumianych dóbr kultury.

Takie unormowanie ma głęboki sens i jest racjonalne, za uznaniem bowiem konieczności wpisu danej, a zatem konkretnej, nieruchomości do rejestru zabytków jako przesłanki stosowania art. 68 ust. 3 i art. 3 art. 73 u.g.n. przemawia wzgląd na taką ochronę zabytków, w następstwie której na podstawie ustawy o dobrach kultury nakładane są na właścicieli nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków liczne i zarazem konkretne obowiązki, ciężary i ograniczenia własności, jak np. bezwzględny obowiązek użytkowania zabytku nieruchomego w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami i w sposób odpowiadający jego wartości zabytkowej (art. 38 ust. 1 u.o.d.k.), a co więcej, nakładane są nawet zakazy karne zagrożone sankcją (art. 78 tej ustawy), które nie odnoszą się do właścicieli nieruchomości położonych wprawdzie w strefie zespołu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków, ale co do których nie wydano indywidualnych decyzji o wpisie do tegoż rejestru. Właśnie z tej racji obniża się o połowę cenę lub opłatę za użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru (art. 68 ust. 3 w związku z art. 73 ust. 3), jako swego rodzaju ekwiwalent wspomnianych obowiązków i ograniczeń

(zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 1995 r., I CRN 37/95, OSNC 1995, nr 9, poz. 133). Takie rozwiązanie jest poza tym spójne z konstrukcją nieruchomości, przyjętą przez ustawodawcę w art. 46 § 1 k.c.

Z tych wszystkich względów za nietrafny uznać należy zarzut skarżących, że gdyby ustawodawca, redagując treść art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 u.g.n., zamierzał uzależnić udzielenie obligatoryjnej bonifikaty od wydania indywidualnej decyzji, to użyłby sformułowania „nieruchomość odrębnie wpisana do rejestru zabytków”, jak to uczynił w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w art. 7 ust. 1 pkt 6, zaznaczając, że „zwalnia się od podatku od nieruchomości: grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków”. Zdaniem skarżących, ustawodawca, mimo że znał już wcześniejsze pojęcie: „nieruchomości wpisanej indywidualnie”, w ustawie o gospodarce nieruchomościami użył jednak innego, bardziej ogólnego sformułowania, stąd też trudno uznać, że było to działanie przypadkowe. Jeżeli więc sporna nieruchomość położona jest na terenie osiedla „Ż.O.”, które jest wpisane do rejestru zabytków i zarazem położona jest w granicach strefy ochrony konserwatorskiej „Ż.H.”, to nasuwa się wniosek, że nieruchomość ta objęta jest dwukrotnie wpisem do rejestru zabytków. (...)

Należy zatem stwierdzić, że w razie oddania przez jednostkę samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej i sprzedaży usytuowanego na niej budynku, nie wpisanej do rejestru zabytków i położonej na obszarze wpisanego do rejestru zabytków zespołu budowlanego (osiedla) o wartości historycznej oraz (lub) w obrębie strefy objętej ochroną konserwatorską ze względu na założenia urbanistyczne (układ ulic i zabudowę), nie mają zastosowania art. 68 ust. 3 i art. 73 ust. 4 u.g.n., dotyczące obowiązkowego obniżenia ceny i opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Poczynione wywody i ich konkluzja sprawiają, że bezprzedmiotowe jest ustosunkowywanie się do pozostałych zarzutów i twierdzeń skarżących.

W tym stanie rzeczy, wobec braku usprawiedliwionych podstaw, kasacja podlegała oddaleniu (art. 393¹²).